

HIEMSTRA & DE VRIES BV
ORGANISATIE-ADVIESBUREAU
T +31 (0)30 252 37 77
F +31 (0)30 254 05 70
www.hiemstraendevries.nl

HIEMSTRA & DE VRIES

Ramstraat 27
3581 HD Utrecht

rapport

De interbestuurlijke verhoudingen gemeten

*Een nulmeting van interbestuurlijke
verhoudingen*

Eindrapportage

Utrecht, 11 juli 2006

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Definitie interbestuurlijke verhoudingen en invalshoeken	5
	Definitie van interbestuurlijke verhoudingen	5
	Invalshoeken	5
3	Meetpunten generiek	7
	A Structuur en kaderstelling	7
	B Prestatie-afspraken en financiering	10
	C Toezicht en monitoring	15
	D Uitvoering en overleg	18
4	Meetpunten specifiek	21
	A Structuur en kaderstelling	21
	B Prestatie-afspraken en financiering	23
	C Toezicht & monitoring	23
	D Uitvoering en overleg	25
A	Beleidsveld wet werk en bijstand	26
B	Beleidsveld integraal veiligheidsbeleid	30
C	Beleidsveld wegenbeheer	33

1 Inleiding

101 Over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland verschenen de afgelopen jaren verschillende rapporten. Het is echter opvallend dat er weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over de interbestuurlijke verhoudingen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil de komende jaren daarom gegevens over de interbestuurlijke verhoudingen verzamelen en publiceren in de trendnota.

102 In deze notitie beschrijven we de meetpunten die een beeld geven van de interbestuurlijke verhoudingen. Wij definiëren in deze notitie algemene meetpunten en meetpunten voor specifieke beleidsvelden. In deze eerste meting hebben we gekozen voor de beleidsvelden wet werk en bijstand, integraal veiligheidsbeleid en wegenbeheer omdat deze beleidsvelden in de trendnota centraal staan. We geven overigens geen waardeoordeel over de meetresultaten maar bieden inzicht in de huidige stand van zaken. Bij de algemene meetpunten zijn we er in hoge mate in geslaagd om gegevens te verzamelen. Bij de meetpunten voor de beleidsvelden zijn we er deels in geslaagd om gegevens te verzamelen. In tabel 1 op de volgende pagina geven we een overzicht van de meetpunten die we hebben gefinieerd. Per meetpunt geven we aan of we deze gebruiken voor de algemene meting of de specifieke metingen per beleidsterrein.

103 We beschouwen de meting als een vertrekpunt voor een groeimodel. Uitgangspunt was om minimaal 12 relevante en juiste meetpunten te benoemen. Het bepalen en selecteren van meetpunten is mede afhankelijk van de mate waarin ook meetgegevens te verzamelen zijn. We zijn er in geslaagd om rond de 30 meetpunten te benoemen en te meten. We hebben gemerkt dat het objectief in beeld brengen van deze feiten veel gevoel geeft bij interbestuurlijke verhoudingen. We hebben ook gemerkt dat het meetinstrument bij een volgende meting op een aantal punten kan worden aangescherpt:

- de verhouding rijk-provincie en provincie-gemeenten zou in een volgende meting meer aandacht verdienen;
- het begrip interbestuurlijke toezicht behoeft nadere uitleg en specificering;
- er zijn over het algemeen geen meetgegevens beschikbaar per beleidsterrein en om deze te achterhalen is het nodig om een beleidsterrein intensiever te onderzoeken.

104 Deze eerste meting is het vertrekpunt voor toekomstige metingen en kan vervolgens worden uitgebreid tot een volwaardige trendmeting.

Totaaloverzicht meetpunten

Meetpunt	Meting	Gen.	Spec.
<i>Structuur en kaderstelling</i>			
Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van decentralisatie van taken en bevoegdheden			
Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van centralisatie van taken en bevoegdheden			
Aantal gerealiseerde wetswijzigingen die hebben geleid tot meer beleidsruimte voor decentrale overheden			
Aantal gerealiseerde wetswijzigingen die hebben geleid tot meer beleidsruimte voor centrale overheden			
Aantal nieuwe wetten waarin sprake is van verschuiving van territoriaal (gemeente) naar functioneel (bijv school)			
Aantal organisaties dat naast rijk, provincie en gemeente door de wetgever is gecreëerd om specifieke taken op een beleidsterrein uit te voeren			
Aantal keer waarin bij het creëren van specifieke taakorganisaties aansluiting is gezocht bij bestaande bestuurlijke hulpstructuren (WGR(plus)-regio's)			
Aantal bestuurders per hoofd van de bevolking in Nederland			
Aantal bestuurders per bestuurslaag in Nederland onderverdeeld naar Rijk, provincie, gemeente en waterschap			
Aantal circulaire's dat gemeenten het afgelopen jaar vanuit het rijk hebben ontvangen, onderverdeeld naar nieuwe wet- en regelgeving, beleidsregels, verzoeken om medewerking of inlichtingen en het geven van informatie of advies			
Aantal circulairepagina's dat gemeenten het afgelopen jaar vanuit het rijk hebben ontvangen			
Aantal brief-pagina's dat gemeenten het afgelopen jaar vanuit provincies hebben ontvangen, onderverdeeld naar nieuwe wet- en regelgeving, beleidsregels, verzoeken om medewerking of inlichtingen en het geven van informatie of advies			
Aantal planverplichtingen			
<i>Prestatie-afspraken en financiering</i>			
Aantal prestatie-afspraken tussen Rijk en provincies			
Aantal prestatie-afspraken tussen Rijk en gemeenten (o.a. convenanten, intentieverklaring)			
Aantal prestatie-meetpunten dat is gedefinieerd			
Aantal afspraken dat een effect of outputgericht karakter heeft			
Aantal specifieke uitkeringen			
Aantal keer dat specifieke uitkeringen zijn gebundeld in brede doel uitkeringen			
Aantal specifieke uitkeringen waarvoor single audit is vastgesteld			
<i>Toezicht & monitoring</i>			
Aantal rijksmonitoren en provinciale monitoren in een jaar			
Aantal financiële en beleidsmatige verslagen dat gemeenten en provincies voor het rijk moeten opstellen om verantwoording af te leggen inclusief methode van gegevensverzameling: inventarisatie door gemeenten zelf, via CBS, geautomatiseerd			
Aantal instanties op rijks- en provinciaal niveau dat toezicht houdt op de uitvoering van beleid door gemeenten			
Aantal aspecten waarop toezicht plaatsvindt binnen een beleidsveld			
Aantal keer dat het rijk of de provincie lokale besluiten heeft vernietigd			
Aantal keer dat het rijk of provincie preventief toezicht heeft toegepast bij een provincie of gemeente			
<i>Uitvoering en overleg</i>			
Aantal structurele, bestuurlijke overleggen en ambtelijke topmanager (DG en hoger)			
Frequentie van structurele, bestuurlijke overleggen en ambtelijke topmanager (DG en hoger)			
Aantal landelijke stimuleringsprogramma's en instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering door gemeenten (handreikingen)			
Aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten			
Aantal overleggen tussen ministeries op DG-niveau of hoger			
Aantal geformaliseerd samenwerkingsverbanden tussen provincies			
Aantal wettelijk verplichte overleggen tussen gemeenten en functionele organisaties			

= in de huidige meting meegenomen

= generiek overheidsbreed gemeten (gen.) of in een speciek beleidsveld gemeten (spec.)

Tabel 1: overzicht van de meetpunten en de manier waarop ze zijn gemeten

2 Definitie interbestuurlijke verhoudingen en invalshoeken

Definitie van interbestuurlijke verhoudingen

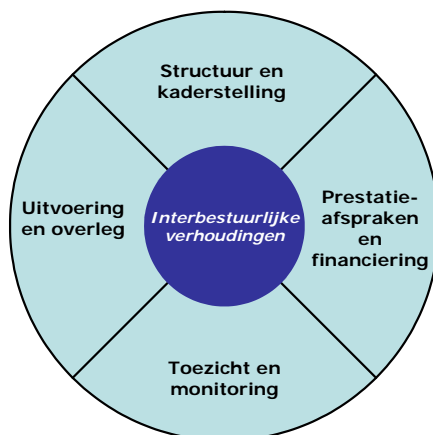
201 Onder interbestuurlijke verhoudingen verstaan we in dit onderzoek de taakverdeling en de relaties tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten. Bij het bestuderen van interbestuurlijke verhoudingen kijken we naar de *verticale* en *horizontale* relaties. Bij verticale relaties gaat om de taakverdeling en relaties tussen de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Bij de beoordeling van de verticale relaties komen vragen aan de orde als:

- hoe zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de bestuurslagen verdeeld en binnen welke kaders moeten die bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden uitgevoerd?;
- hoe is de financiering van de taken georganiseerd en in welke mate is er sprake van prestatieafspraken tussen de bestuurslagen?;
- in welke mate en door wie vindt toezicht en monitoring van de uitvoering plaats?;
- in welke mate hebben bestuurslagen contact met elkaar om zaken af te stemmen?

202 Bij horizontale relaties gaat het om onderlinge relaties tussen ministeries, provincies en gemeenten. Een voorbeeld hiervan zijn regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. De nadruk ligt in dit onderzoek op het bepalen van meetpunten voor de verticale relaties.

Invalshoeken

203 Bij het inventariseren van de meetpunten voor interbestuurlijke verhoudingen hebben we vier invalshoeken benoemd (figuur 1):



Figuur 1: we hanteren vier invalshoeken bij het inventariseren van de meetpunten voor interbestuurlijke verhoudingen



HIEMSTRA & DE VRIES

De vier invalshoeken hebben we als volgt gedefinieerd:

- *structuur en kaderstelling*: de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bestuurslagen en het stellen van kaders in de vorm van (beleids)regels die voor de verschillende bestuurslagen gelden;
- *prestatie-afspraken en financiering*: de afspraken die zijn gemaakt tussen de bestuurslagen over de te leveren prestaties en de wijze waarop de financiering is vormgegeven. Een taak kan bijvoorbeeld rechtstreeks gefinancierd zijn vanuit het provinciefonds of het gemeentefonds van een bestuurslaag of een specifieke uitkering betreffen;
- *toezicht en monitoring*: het toezicht houden op en monitoren van de uitvoering van taken op basis van afspraken die zijn gemaakt over kaders, prestatie-afspraken of financiering;
- *uitvoering en overleg*: de uitvoering van taken en de afstemming binnen of tussen de verschillende bestuurslagen bij het uitvoeren van de taken.

Bij het beschrijven van de meetpunten voor interbestuurlijke verhoudingen hebben we de vier bovengenoemde invalshoeken gehanteerd.

3 Meetpunten generiek

301 In dit hoofdstuk hebben we per invalshoek de meetpunten aangegeven. Per meetpunt geven we een beschrijving, de meetwaarde en een toelichting op het meetpunten en de meting zelf.

A Structuur en kaderstelling

Meetpunt 1: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van decentralisatie van taken en bevoegdheden

Meetpunt 2: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van centralisatie van taken en bevoegdheden

Meetpunt 3: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarbij sprake is van meer beleidsruimte voor decentrale overheden

Meetpunt 4: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarbij sprake is van minder beleidsruimte voor decentrale overheden

Toelichting

- Bij deze eerste meting is geen overheidsbrede inventarisatie te maken van gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van decentralisatie of centralisatie van taken en bevoegdheden. Hiervoor is het nodig om bij een volgende meting de begrippen decentralisatie en centralisatie duidelijk te definiëren. Er is wel vastgesteld dat in het kader van een vervolgmeting de wijzigingen het komende jaar bijgehouden zullen moeten worden.

Meetpunt 5: Aantal bestuurders per hoofd van de bevolking in Nederland

Meetwaarde:

- Het aantal inwoners per bestuurder per 1 januari 2005 bedraagt 1137.

Toelichting:

- Het aantal bestuurders op 1 januari 2005 bedraagt 14.334. Dit is een optelsom van:
 - aantal bestuurders over rijksniveau (kabinet, eerste kamer en tweede kamer)
 - aantal bestuurders van provincies (PS en GS)
 - aantal bestuurders van gemeenten (college van B&W en raadsleden)
 - aantal bestuurders van stadsdelen of deelgemeenten (dagelijks bestuur en deelraad)
 - aantal bestuurders van waterschappen (algemeen en dagelijks bestuur)
- Het aantal inwoners van Nederland op 1 januari 2005 is 16.301.714
- De meetwaarde is weergegeven in aantal burgers per bestuurder in plaats van aantal bestuurders per inwoner.

HIEMSTRA & DE VRIES

- Om meer gevoel te krijgen bij deze waarde zou voor een volgende keer een internationale vergelijking kunnen worden gemaakt met cijfers over het aantal inwoners per bestuurder van andere Europese landen. Belangrijk is om het begrip "bestuurder" helder af te bakenen voor een zinvolle vergelijking.

bron:

- Onderzoek van Marc van der Horst, Bestuurlijke spaghetti, 2006.

Meetpunt 6: Aantal bestuurders per bestuurslaag in Nederland onderverdeeld

Meetwaarde:

- Aantal bestuurders Rijk sinds 2003 (kabinet + eerste kamer + tweede kamer): 251
- Aantal bestuurders Provincies sinds 2003 (Gedeputeerde Staten + Provinciale Staten): 764
- Aantal bestuurders Gemeenten per 1 maart 2005 (College van Burgemeester & Wethouders en raadsleden): 11.753
- Aantal bestuurders van stadsdelen of deelgemeenten per 1 maart 2005 (dagelijks Bestuur + Deelraad): 667
- Aantal bestuurders Waterschappen (Dagelijks Bestuur + Algemeen Bestuur): 899

Toelichting:

- Het kabinet Balkende II telt zestien ministers en tien staatssecretarissen. Het kabinet wordt gecontroleerd door de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Aan het hoofd van de provincie staan de Provinciale staten. Zij vormen het algemeen bestuur en controleren het dagelijks bestuur, het College van Gedeputeerde Staten. Het aantal statenleden is afhankelijk van het aantal inwoners van de provincie.
- In een gemeente controleert de gemeenteraad het dagelijks bestuur van de gemeente; het College van Burgemeester en Wethouders. De afgelopen decennia is het aantal gemeenten afgenomen en daarmee ook het aantal bestuurders. Het aantal wethouders en raadszetels in een gemeente is gerelateerd aan de gemeentegrootte en met een wettelijk maximum vastgelegd in de gemeentewet.
- Amsterdam en Rotterdam hebben stadsdelen of deelgemeenten. Deze stadsdelen hebben autonomie, maar maken wel deel uit van de gemeente. In een stadsdeel zit een dagelijks bestuur en een deelraad die controle uitoefent op het bestuur. De twee andere grote steden Den Haag en Utrecht kennen wel een verdeling naar stadsdelen of wijken, maar hebben de taken ondergebracht als portefeuille bij de wethouders.
- Het bestuur van een waterschap bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een dijkgraaf of voorzitter. De leden van het dagelijks bestuur zijn afkomstig uit het algemeen bestuur en zijn tevens lid van het algemeen bestuur. Door de vele fusies tussen waterschappen is het aantal bestuurders afgenomen.
- Sinds 1994 zijn kaderwetgebieden ingesteld sinds 1 januari vallend onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en benoemd als WGR⁺ regio's. Dit

HIEMSTRA & DE VRIES

zijn samenwerkingsverbanden die een extra bestuurslaag vormen tussen de provincie en gemeenten. Een regio heeft een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. In het bestuur zitten burgemeesters en wethouders van deelnemende gemeenten. Deze regiobestuurders zijn om die reden niet meegenomen in de telling, omdat ze al in het totaal zijn opgenomen.

bron:

- Onderzoek van Marc van der Horst, Bestuurlijke spaghetti, 2006.

Meetpunt 7: Aantal circulaires dat gemeenten het afgelopen jaar vanuit het rijk hebben ontvangen

Meetwaarde:

- Een centraal landelijk overzicht van verzonden circulaires is op dit moment niet op te stellen. Een inventarisatie bij de gemeente Utrecht geeft een beeld van het aantal circulaires dat is verzonden aan het college van Burgemeester en Wethouders. In 2005 zijn er in totaal 124 circulaires ontvangen in de gemeente Utrecht. Een jaar heeft 260 werkdagen. Dat betekent dus dat gemeenten om de dag een circulaire van een ministerie ontvangen. Of, anders gezegd: we onderscheiden 21 beleidssectoren. Dat betekent dat er zes circulaires per beleidsterrein per jaar verschijnen.

Toelichting:

- Een circulaire is een algemeen schrijven vanuit het rijk aan alle provincies of gemeenten. In een circulaire verschilt de mate van vrijblijvendheid. Een circulaire kan de volgende onderwerpen betreffen:
 - beschrijving van nieuwe wet- en regelgeving;
 - nadere specificatie van beleidsregels;
 - verzoeken om medewerking bijvoorbeeld het aanleveren van gegevens.
- Een circulaire kan een mededeling omvatten, maar ook een bundeling van onderwerpen zijn. De omvang van een circulaire kan bepaald worden door het aantal onderwerpen, maar ook door de mate waarin het rijk een verzoek of een wijziging toelicht. Een langere circulaire betekent niet meteen dat het verzoek of de regels uitgebreider zijn.
- Op het centrale postbusnummer van de gemeente Utrecht zijn in 2005 124 circulaires, met name van het Ministerie van BZK, ontvangen en geregistreerd. Het betreft centrale registratie van circulaires gericht aan het College van Burgemeester en Wethouders. De meeste diensten van de gemeente zijn niet in staat een overzicht van de circulaires uit hun systeem te halen. Dat betekent dat we geen volledig beeld kunnen krijgen van het aantal circulaires dat bij de gemeente Utrecht binnenkomt.
- De 21 beleidssectoren die we onderscheiden komen uit Luin, A. , Rooy P. van, NederLandBovenWater, 2006:

1. natuur	12. landbouw
2. milieu	13. industrie
3. water	14. werkgelegenheid
4. verkeer	15. transport
5. recreatie	16. defensie
6. economie	17. riolering
7. cultuurhistorie	18. financiën

HIEMSTRA & DE VRIES

- | | |
|--------------------------|----------------|
| 8. landschap | 19. cultuur |
| 9. wonen | 20. sport |
| 10. welzijn | 21. veiligheid |
| 11. ruimtelijke ordening | |

- Navraag bij een kleinere gemeente levert geen meetwaarde op. De gemeente Anna Paulowna is niet in staat om het aantal circulaire te noemen omdat circulaire niet als zodanig worden geregistreerd. Het zijn er namelijk zoveel dat het systeem vervuild zou raken, is de motivering.

bron:

- Een inventarisatie is uitgezet bij de verschillende diensten van de gemeente Utrecht.
- Uit navraag bij de Vereniging gemeentesecretarissen, de heer Jan Fraanje blijkt dat bij de vereniging geen centraal overzicht aanwezig is van de circulaire die zij ontvangen.
- De belangrijkste bron voor het bepalen van circulaire zijn de overzichten die ministeries zelf hebben van verzonden circulaire.

Meetpunt 8: Aantal planverplichtingen in het afgelopen jaar

Meetwaarde:

- Het aantal planverplichtingen gemeten in januari 2005 bedraagt 106

Toelichting:

- De meetwaarde geeft het aantal planverplichtingen gemeten op een moment en geeft nog geen inzicht in het aantal planverplichtingen in een jaar. Bij een volgende meting kan de ontwikkeling gemeten worden.
- Bij de meting is de volgende definitie van een planverplichting gehanteerd:
'Een planverplichting is een bij of krachtens wet of regel van rijkswege voorgeschreven dan wel als subsidievoorwaarde geëist besluit, vastgesteld door andere overheden, waarin een beschrijving wordt gegeven van het te voeren en/of gevoerde beleid op korte, middellange of lange termijn terzake van één of meer beleidsterreinen dan wel onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen respectievelijk daartussen.' (Adviescommissie sanering planprocedures, 1985, p. 24)

bron:

- Onderzoek 'Is het middel erger dan de kwaal?' uitgevoerd 24 januari 2005 in opdracht van het ministerie van BZK

B Prestatie-afspraken en financiering

Meetpunt 1: Aantal prestatie-afspraken tussen Rijk en provincies

Meetwaarde:

- geen meetwaarde

Toelichting:

HIEMSTRA & DE VRIES

- Een centraal overzicht van prestatie-afspraken is niet beschikbaar. De prestatie-afspraken worden sectoraal gemaakt en onder andere vastgelegd in convenanten. De afspraken worden gemaakt tussen provincie en de departementen.
- De prestatie-afspraken sluiten aan op de specifieke uitkeringen vanuit het Rijk en hangen daarmee nauw samen met de geldstromen tussen het Rijk en de provincies.
- In het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) worden prestatieafspraken gemaakt tussen Rijk en provincies. In juli 2004 hebben rijk, provincies, waterschappen en gemeenten gezamenlijk afspraken gemaakt voor de inrichting van het landelijk gebied. De verschillende potjes die het rijk nu heeft voor het landelijk gebied worden bij elkaar gevoegd in één budget. Er zijn geen afzonderlijke subsidieregels meer. Over de inzet van het geld maakt elke provincie afzonderlijk afspraken met het rijk, voor een zevenjarige periode (tot 2013). Rijk en provincies spreken doelen af, die de provincies samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties proberen te bereiken. Het rijk bemoeit zich niet met de uitvoering van de plannen. Daarmee is het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied) niet alleen een nieuw financieringssysteem, maar ook een nieuwe werkwijze én een verandering in bestuurlijke verhoudingen.
- in 2006 heeft de staatssecretaris van VWS prestatieafspraken gemaakt met de 12 provincies over de besteding van extra geld (96 miljoen) voor de bestrijding van de wachtlijsten bij de Bureaus Jeugdzorg. Afgesproken is dat een kind na indicatiestelling maximaal 9 weken mag wachten op behandeling. Provincies hebben hiervoor plannen van aanpak gemaakt en worden naderhand afgerekend op hun prestaties.

bron:

- Mevrouw Y. Sinnige van het IPO.
- De heer G. Oolbekking ministerie BZK
- De heer R. van Leent ministerie BZK

Meetpunt 2: Aantal prestatie-afspraken tussen Rijk en gemeenten (o.a. convenanten, intentieverklaring)

Meetwaarde:

- een meetwaarde
- wel een beeld van de afspraken in het kader van het GSB:
 - Aantal standaardafspraken in het kader van GSB III bedraagt 49.
 - Het gemiddelde aantal prestatie-afspraken in het kader van het Grotestedenbeleid (GSB III) per G4-gemeente bedraagt 54.

Toelichting:

- In een volgende meting is het wellicht interessant om voor de 21 beleidssectoren te onderzoeken of er prestatie-afspraken worden gemaakt.
- De belangrijkste prestatie-afspraken tussen het rijk en de gemeente zijn de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het GSB-beleid. Het rijk maakt afspraken op het niveau van de G4 en de G31. Deze zijn vastgelegd in GSB-afspraken: de GSB III. In GSB zijn afspraken gemaakt

HIEMSTRA & DE VRIES

op drie gebieden: sociaal, fysiek en economie. De gemeenten hebben de vrijheid om deze doelstellingen/ afspraken aan te vullen. Bij de G4 heeft dit geresulteerd in gemiddeld 54 resultaatafspraken.

- In de huidige convenantperiode is er sprake van 3 brede doeluitkeringen die moeten worden verantwoord. In eerdere convenantperioden bestonden nog een aantal specifieke regelingen (uitkeringen) die apart moeten worden verantwoord. Dit is nu niet meer het geval en is voor de gemeenten een vermindering van de administratieve lastendruk.
- Gemeenten monitoren de output, behalve die afspraken die landelijk meetbaar zijn. Eerder was dit outcome maar dat was én lastiger te meten én zei niet altijd evenveel over de effectiviteit en efficiëntie van de investeringen. Gemeenten zijn verplicht via een deugdelijk registratiesysteem ontwikkelingen in kaart te brengen en op drie momenten te meten, zijnde een nulmeting, een tussenmeting en een eindmeting.
- Voor het meten van de afspraken zijn outputindicatoren benoemd. De steden worden geacht in hun meerjaren ontwikkelingsprogramma's ambities te formuleren op deze indicatoren. In het beleidskader zijn drie categorieën outputindicatoren onderscheiden:
 - Basisindicatoren: outputindicatoren die voor alle steden per december 2005 op uniforme wijze beschikbaar zijn.
 - Maatwerkindicatoren: outputindicatoren die niet noodzakelijk op uniforme wijze worden gemeten.
 - Stadsspecifieke indicatoren: indicatoren die voortkomen uit de door de stad zelf aangedragen doelstellingen onder de noemer open doelstelling.
- Standaard zijn 39 outputindicatoren benoemd, waarvan 25 basisindicatoren en 14 voor maatwerkindicatoren. Daarnaast zijn 10 open doelstellingen waarvoor stadsspecifieke indicatoren kunnen worden benoemd.
- Het registratiesysteem wordt ook gebruikt voor de eigen beleidscycli van de gemeente en brengt in die zin geen extra werk met zich mee voor gemeenten. De meetmomenten van het GSB lopen overigens niet synchroon met de meetmomenten die de gemeenten gebruiken voor de eigen beleidscycli.

bron:

- GSB III monitor en resultaatafspraken GSB III met gemeenten.
- Handreiking van het Ministerie van BZK voor het definiëren van outputindicatoren in de meerjaren ontwikkelingsprogramma's in het kader van 'Samenwerken aan de Krachtige stad' GSB III, april 2004.
- Gesproken met Pépin Cabo en Steven Koyitek van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Meetpunt 3: Aantal specifieke uitkeringen in een jaar

Meetwaarde:

- Het aantal specifieke uitkeringen in 2006 bedraagt 136.

HIEMSTRA & DE VRIES

Ministerie	Afloop	Afkoop	Overhevelen	Bundelen	Blijft	Nieuw	totaal	totaal	totaal
							2006	2004/05	2003
BZK	1	3		1	4	4	13	16	17
EZ	4			1	2	3	10	9	8
FIN			1				1	1	1
JUS	3			2	1	3	9	10	10
LNV	1	2		5			8	8	12
OCW	6		1	11	6	4	28	37	33
SZW	8				7	4	19	17	14
V&W	3		2	1		3	9	15	17
VROM	6	7	1	6	2	2	24	34	30
VWS	1		3	1	4	6	15	13	10
Totaal	33	12	8	28	25	29	136	160	152

Tabel 1 aantal specifieke uitkeringen naar ministerie, soort beslissing en jaar

Toelichting:

- Het kabinet heeft een vermindering van specifieke uitkeringen afgesproken. Van de overblijvende specifieke uitkeringen is het uitgangspunt single information en single audit afgesproken, waardoor niet alleen het aantal uitkeringen maar ook de verantwoordingslast afneemt.
- Bij de inventarisatie van de specifieke uitkeringen is het begrip ruim opgevat. Bij de telling zijn ook de uitkeringen meegeteld, die gemeenten ontvangen in hun hoedanigheid als bijvoorbeeld schoolbestuurder, eigenaar van een monument en energieverbruiker. Daarnaast is geen onderscheid gemaakt in omvang of de termijn. Naast structurele uitkeringen zijn ook eenmalige uitkeringen meegeteld.
- In 2003 is een eerdere inventarisatie uitgevoerd.
- Het aantal specifieke uitkeringen is met 24 gedaald ten opzichte van 2004/2005. de grootste daling doet zich voor bij VROM en OCW, gevolgd door Ven W. Tegen de trend in groeit het aantal specifieke uitkeringen bij VWS, SZW en EZ.

bron:

- Overzicht specifieke uitkeringen 2006 (tevens tweede voortgangsrapportage Brinkman), directie bestuurlijke en financiële organisatie, 30 mei 2006

Meetpunt 4: Aantal keer dat specifieke uitkeringen zijn gebundeld in brede doel uitkeringen

Meetwaarde:

- Het aantal specifieke uitkeringen in 2006 dat is gebundeld in brede doeluitkeringen bedraagt 28.

Toelichting:

- In het kader van de vermindering van specifieke uitkeringen is het streven is het instrument brede doeluitkeringen frequenter toe te passen.

bron:

HIEMSTRA & DE VRIES

- Overzicht specifieke uitkeringen 2006 (tevens tweede voortgangsrapportage Brinkman), directie bestuurlijke en financiële organisatie, 30 mei 2006

Meetpunt 5: Aantal specifieke uitkeringen waarvoor single audit is vastgesteld

Meetwaarde:

- Het aantal specifieke uitkeringen waarvoor in 2006 single audit is vastgesteld bedraagt 18 waaronder de Wet werk en bijstand en de uitkeringen voor het grote stedenbeleid, brede doeluitkering verkeer en vervoer en het onderwijsachterstandenbeleid.

Toelichting:

- Het kabinet heeft in april 2006 de algemene maatregel van bestuur over de single audit voorgelegd aan de Raad van State. De regeling zal vanaf het verantwoordingsjaar 2006 gaan gelden voor 18 specifieke uitkeringen. Het kabinet is van plan met ingang van het verantwoordingsjaar 2007 het principe van single audit en single information ook voor de overige specifieke uitkeringen in te voeren.
- Bij de meeste instellingen is (vanwege statutaire verplichtingen) een accountant aangesteld die belast is met de controle van de jaarrekening (de instellingsaccountant). Het is in het algemeen niet efficiënt als de rijksoverheid haar behoefte aan accountantscontrole bij instellingen invult met behulp van een eigen controleapparaat, dat naast de controle door de instellingsaccountant een eigen controle uitvoert. Doelmatiger is het om te steunen op de accountantscontrole van de instellingsaccountant. Van belang is dan dat de controle op specifieke overheidsaspecten, zoals de rechtmatigheid, ook door de instellingsaccountant wordt uitgevoerd. Dit is het principe van single audit.
- De meeste instellingen leggen vanwege wettelijke en/of statutaire verplichtingen verantwoording af aan de belanghebbenden met een jaarverslag inclusief jaarrekening. De ideaalsituatie is dat met één verantwoordingsdocument over het totaal van de financiële middelen aan de informatiebehoeften van alle belanghebbenden wordt voldaan. Dit is het principe van single information.
- De invoering van de single audit en single information leidt ertoe dat gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen minder informatie hoeven te verstrekken aan het Rijk over de besteding van specifieke uitkeringen. Een derde element wat is toegevoegd is het principe van single review. Dat betekent dat de auditdiensten van de departementen een gezamenlijke review uitvoeren.

bron:

- Overzicht specifieke uitkeringen 2006 (tevens tweede voortgangsrapportage Brinkman), directie bestuurlijke en financiële organisatie, 30 mei 2006.
- Brief van Minister Zalm met de reactie op de motie single audit, 31 mei 2005.

C Toezicht en monitoring

Meetpunt 1: Aantal rijksmonitoren en provinciale monitoren in een jaar

Meetwaarde:

- aantal rijksmonitoren in 2006 is 292 (gemiddeld 14 per beleidsveld)
- aantal provinciale monitoren in 2006 is 138 (gemiddeld 6 per beleidsveld)

Toelichting:

- Monitoring heeft een aantal belangrijke kenmerken. Monitoring is een activiteit waarbij sprake is van min of meer gestandaardiseerde meetmethode met een periodiek karakter met herhaalde metingen op vaste momenten. Een monitor volgt een ontwikkeling in de tijd met verschillende meetmomenten in de tijd. Een monitor volgt vaak een ontwikkeling die beleidsrelevant is.
- Voor het uitvoeren van de inventarisatie van de monitoren is als definitie gehanteerd: het systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkelingen.
- Het aantal monitors per ministerie laat aanzienlijke verschillen zien, een minimum van 3 en een maximum van 58.
- Het aantal monitors per provincie laat ook aanzienlijke verschil zien, een minimum van 2 en een maximum van 17.
- In het onderzoek van de heer De Kool zijn ook cijfers van 2003 beschikbaar. De inventarisatie is nog niet definitief, een definitieve validatie van de inventarisatie dient nog plaats te vinden.
- In een volgende meting is het wellicht interessant om te kijken in hoeverre deze monitors nog in gebruik zijn.

bron:

- D. de Kool, promotie-onderzoek naar landelijke ontwikkeling in overheidsmonitoring, 2006.

Meetpunt 2: Aantal keer dat het rijk of de provincie lokale besluiten heeft vernietigd

Meetwaarde:

- Het aantal keer dat het Rijk lokale besluiten heeft vernietigd in de afgelopen jaren is opgenomen in de volgende tabel..

HIEMSTRA & DE VRIES

Tabel 1: Aantal vernietigingen per ministerie

Jaar	Aantal	BZK	VROM	SZW	OCW	VWS
1993	2	-	-	-	1	1
1994	10	-	10	-	-	-
1995	1	1	-	-	-	-
1996	3	2	-	1	-	-
1997	0	-	-	-	-	-
1998	0	-	-	-	-	-
1999	0	-	-	-	-	-
2000	0	-	-	-	-	-
2001	2	-	2	-	-	-
2002	1	1	-	-	-	-
2003	0	-	-	-	-	-
2004	0	-	-	-	-	-
Totaal	19	4	12	1	1	1

Tabel 2: Grondslag voor vernietiging

Jaar	Aantal	In strijd met het recht	In strijd met het algemeen belang	In strijd met het recht en het algemeen belang
1993	2	1	-	1
1994	10	10	-	-
1995	1	1	-	-
1996	3	3	-	-
1997	0	-	-	-
1998	0	-	-	-
1999	0	-	-	-
2000	0	-	-	-
2001	2	2	-	-
2002	1	-	-	1
2003	0	-	-	-
2004	0	-	-	-
Totaal	19	17	0	2

In 2005 heeft slechts één vernietiging door de Kroon plaatsgevonden. Dat was inzake de rekenkamerfunctie van Lelystad. Er hebben in 2005 ook drie schorsingen plaatsgevonden in Oirschot, Haarlemmermeer en de provincie Limburg. In 2006 is de schorsing inzake Haarlemmermeer opgeheven en die inzake Limburg is verlengd. Over Oirschot wordt nog overleg gevoerd.

Toelichting:

- het begrip lokale besluiten kan tot verwarring leiden. Gaat het hierbij slechts om besluiten van gemeenten, van gemeenten en provincies of vallen ook waterschapsbesluiten en andere besluiten van bestuursorganen er onder?
- het aantal vernietigingen door de Kroon wordt bijgehouden door BZK. BZK coördineert deze vernietigingen.
- de provincies hebben geen bevoegdheid om besluiten van gemeentebesturen te vernietigen. Zij kunnen deze slechts bij de Kroon voordragen.
- dat er een uitschieter is in 1994 van 10 vernietigingen bij VROM komt door een serie van vergelijkbare besluiten: goedkeuringsbesluiten van huisvestingsverordeningen die in strijd waren met dezelfde regeling.
- bij een volgende meting is het interessant om ook te kijken naar de verzoeken tot vernietigingen

De Kroon is het enige orgaan ten aanzien van gemeenten (en provincies) dat bevoegd is tot vernietiging. De enige twee uitzonderingen hierop zijn het recht van raad, college of B&W om besluiten van de deelraad, het DB of de

HIEMSTRA & DE VRIES

voorzitter van de deelgemeente te vernietigen (art. 87a GemW) en het recht om besluiten van bestuurscommissies te vernietigen (art. 85 GemW, vgl. ook art. 83 ProvW). Hiervan heeft BZK geen overzicht.

bron:

- min BZK: Rob de Greef
- de Gemeentestem, 2006/55, p.191 t/m p. 199

Meetpunt 3: Aantal keer dat het rijk of provincie preventief toezicht heeft toegepast bij een provincie of gemeente

Meetwaarde:

- Aantal keer preventief toezicht van rijk op provincie : 0 (nooit gebeurd omdat provincies er financieel goed bij zitten)
- Aantal keer preventief toezicht van provincie op gemeente is onlangs geïnventariseerd.

Overzicht gemeenten 2006 met preventief toezicht

	Preventief Financiën	Preventief Termijn	Preventief herindeling
Groningen	0	0	0
Friesland	1	0	0
Drenthe	0	0	0
Overijssel	0	1	0
Gelderland	3	4	0
Utrecht	2	1	0
Noord-Holland	2	1	5
Zuid-Holland	6	5	4
Zeeland	0	1	0
Noord-Brabant	0	0	0
Limburg	3	0	11
Flevoland	2	0	0
Totaal	19	13	20

Toelichting:

- Financieel toezicht is getrapd. Het Rijk houdt toezicht op provincie en de provincie houdt toezicht op gemeente en WGR, tenzij betreffende provincie participeert in WGR dan houdt het rijk toezicht op die WGR. Preventief toezicht kan plaatsvinden om drie redenen:
 - de financiële situatie in een gemeente;
 - overschrijden van de inlevertermijn voor de begroting;
 - een herindeling van gemeenten.
- Jaarlijks beoordeelt de provincie de begrotingen van de gemeenten. Bij gemeenten waar de financiële positie als onvoldoende wordt beoordeeld volgen gesprekken op bestuurlijk niveau. Gedeputeerde Staten kunnen vervolgens overgaan tot het onder preventief toezicht plaatsen om samen met de gemeenten het financiële evenwicht op de begroting herstellen. Preventief toezicht houdt niet in dat een gemeente onder curatele wordt

HIEMSTRA & DE VRIES

geplaatst. De gemeente houdt haar eigen verantwoordelijkheid op het gebied van financieel beleid en beheer.

- Naast een financiële situatie kan ook termijnoverschrijding een reden zijn voor preventief toezicht. Op grond van de gemeentewet kunnen provincies besluiten preventief toezicht toe te passen op gemeenten die de begroting voor het nieuwe jaar na 15 november inzenden.
- Een derde reden voor preventief toezicht is wanneer gemeenten gestart zijn met een herindelingsprocedure. Op grond van de Wet algemene regels herindeling kunnen Gedeputeerde Staten besluiten van het gemeentebestuur aanwijzen die hun goedkeuring behoeven, zodra gemeenten in aanmerking komen om te worden opgeheven. Dit betekent dat gemeenten vanaf dat moment tot het eerste jaar na samenvoeging onder preventief toezicht kunnen vallen.
- Een aantal provincies passen geen preventief toezicht toe om verschillende redenen:
 - een provincie heeft onvoldoende eigen capaciteit voor de uitoefening van het toezicht
 - een pilot waarin gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het bepalen of ze een evenwichtige begroting hebben
 - een provincie kiest ervoor een gemeente niet onder preventief toezicht te plaatsen
 - het Rijk houdt extra toezicht op de gemeente vanwege een extra uitkering uit het gemeentefonds op basis van artikel 12
 - de provincie en het Rijk (IFLO) voeren gezamenlijk een begrotingsscan uit en geven de gemeente financieel advies in plaats van preventief toezicht toe te passen.

bron:

- Inventarisatie Preventief Toezicht 2006, ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Gesprek met Wiliam Segers, hoofd IFLO, ministerie van Binnenlandse Zaken.

D Uitvoering en overleg

Meetpunt 1: Aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten inclusief categorieën

Meetwaarde:

- in 2005 waren er 1.862 samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, waarvan 697 publiek en 1165 privaat. Dit betekent dat een gemeente gemiddeld in 4 samenwerkingsverbanden participeert.

	2005
Schatting totaal aantal publiek samenwerkingsverbanden (WGR)	697
Schatting totaal aantal private samenwerkingsverbanden	1.165
Totaal aantal samenwerkingsverbanden	1.862

HIEMSTRA & DE VRIES

2005	
Totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies	506
Aantal publieke verbanden afgezet tegen totaal aantal decentrale overheden	1.4
Aantal private verbanden afgezet tegen totaal aantal decentrale overheden.	2.3

Tabel 2 Schatting totaal aantal publieke en private samenwerkingsverbanden in 2005, afgezet tegen totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies. Bron: WGR-registers en online enquête onder gemeentesecretarissen.

Toelichting:

- Decentrale overheden (provincie, gemeente en waterschap) werken onderling samen. Deze samenwerkingsverbanden kunnen zowel een publiek als een privaat karakter hebben. Bij de publieke verbanden gaat het dan om samenwerking in het kader van de WGR: een Openbaar Lichaam, een Gemeenschappelijk Orgaan, een Centrumgemeenteconstructie of een Regeling Zonder Meer. Private samenwerkingsverbanden zijn een Stichting, Vereniging, Naamloze Vennootschap, Besloten Vennootschap, contract en bestuursakkoord/intentieverklaring of convenant.
- Het aantal samenwerkingsverbanden is de afgelopen jaren gestegen afgezet tegen het totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies.
- Behalve meer formele samenwerkingsverbanden is ook sprake van een toename in informele samenwerking. Het gaat dan onder meer om het uitwisselen van kennis, bijvoorbeeld over nieuwe beleidsontwikkelingen bij het opstellen van beleidsnota's. Informele samenwerking krijgt daarnaast veelvuldig vorm doordat gemeenten van elkaar capaciteit lenen rond PIOFACH-taken.

bron:

- Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden uitgevoerd door Partners+Pröpper in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, augustus 2005.

Meetpunt 2: Aantal geformaliseerde samenwerkingsverbanden tussen provincies

Meetwaarde:

- Het aantal geformaliseerde samenwerkingsverbanden tussen provincies bedraagt 4.

Toelichting:

- Naast samenwerking met Rijk, gemeente en anders partners zoeken provincies in sommige gevallen ook samenwerking met buurprovincies. De formele samenwerkingsverbanden zijn:
 - Samenwerkingsverband Noord-Nederland: de provincies Groningen, Friesland en Drenthe werken op basis van een gemeenschappelijke



HIEMSTRA & DE VRIES

regeling samen. De afspraken zijn vastgelegd in de nota 'Kompas voor het Noorden' opgesteld in 1999.

- Samenwerkingsverband Randstad: Een gemeenschappelijk regeling waaraan de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, de kaderwetgebieden Regionaal Orgaan Amsterdam, Bestuurlijke Regio Utrecht, Haaglanden en Stadsregio Rotterdam en de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht deelnemen.
- Samenwerking tussen de provincies Gelderland en Overijssel niet op basis van een WGR-regeling, maar wel vastgelegd in een Regiocontract Oost-Nederland met het Rijk.
- Samenwerking tussen de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg in de Alliantie Zuid-Nederland op basis van een intentieverklaring opgesteld in 1992.
- Provincies participeren in een aantal gevallen ook in grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Deze zijn niet meegenomen in deze meting.

bron:

- Provincie info 2003, Elsevier Overheid.

4 Meetpunten specifiek

401 De meetpunten die we hebben ontwikkeld voor de specifieke beleidsvelden worden in dit hoofdstuk gepresenteerd en toegelicht. Per meetpunt (of een aantal meetpunten) wordt aangegeven of er een meetwaarde is gevonden voor de beleidsvelden. De gevonden meetwaarden worden vervolgens per beleidsveld uiteengezet in de bijlagen A tot en met C.

A Structuur en kaderstelling

Meetpunt A1: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van decentralisatie van taken en bevoegdheden

Meetpunt A2: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van centralisatie van taken en bevoegdheden

Meetpunt A3: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarbij sprake is van meer beleidsruimte voor decentrale overheden

Meetpunt A4: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarbij sprake is van minder beleidsruimte voor decentrale overheden

Toelichting

- Bij deze eerste meting is geen overheidsbrede inventarisatie te maken van gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van decentralisatie of centralisatie van taken en bevoegdheden. Hiervoor is het nodig om bij een volgende meting de begrippen decentralisatie en centralisatie duidelijk te definiëren. Er is wel vastgesteld dat in het kader van een vervolgmeting de wijzigingen het komende jaar bijgehouden zullen moeten worden. Bij dit meetpunt hebben we gekeken naar de periode waarin in het beleidsveld een wezenlijke wetswijziging heeft plaatsgevonden.
- Vervolgens is bij die wijziging gekeken naar de verschuiving van taken tussen de verschillende bestuurslagen en naar een mogelijke verruiming of inperking van taken. Daarbij is gekeken naar de dimensies geld, regels, aanwijzing of verantwoording. De analyse is meer kwalitatief dan kwantitatief. We hebben met name het beeld van de verschuiving weergegeven, waar mogelijk ondersteund met objectieve constatering.

Resultaat

- Meetwaarde van deze eerste vier meetpunten is weergegeven per beleidsterrein.

HIEMSTRA & DE VRIES

Meetpunt A5: Aantal nieuwe wetten waarin sprake is van verschuiving van territoriaal (gemeente) naar functioneel (bijv school) of andersom

Toelichting

- Bij deze eerste meting is geen overheidsbrede inventarisatie te maken van de verschuiving van territoriaal naar functioneel. Wel is vastgesteld dat in het kader van een vervolgmeting de wijzigingen het komende jaar bijgehouden zullen moeten worden.

Resultaat

- Geen meetwaarde

Meetpunt A6: Aantal organisaties dat naast rijk, provincie en gemeente door de wetgever is gecreëerd om specifieke taken op een beleidsterrein uit te voeren

Toelichting

- We kijken bij dit meetpunt zowel naar gecreëerde organisaties als afgeschafte organisaties. Onder een organisatie verstaan we een entiteit met eigen procedures en formatie opgericht met een lange termijn karakter. Onder organisatie verstaan we een commissie, een overlegorgaan of een samenwerkingsverband.

Resultaat

- resultaten voor de beleidsterreinen Wet werk en bijstand en integraal veiligheidsbeleid zijn weergegeven bij betreffende beleidsterrein. Geen meetwaarde gevonden voor het beleidsterrein Wegenbeheer.

Meetpunt A7: Aantal keer waarin bij het creëren van specifieke taakorganisaties aansluiting is gezocht bij bestaande bestuurlijke hulpstructuren (WGR(plus)-regio's)

Toelichting

- Gemeenten zijn de laatste jaren steeds vaker gaan samenwerken in regionaal verband. De samenwerking is vaak vastgelegd in een WGR-regeling. In het kader van de regionale samenwerking maken gemeenten afspraken over gemeenschappelijke uitvoering van taken en daaraan gerelateerde financiering.

Resultaat

- voor geen van de onderzochte beleidsterreinen is een meetwaarde gevonden op dit punt.

B Prestatie-afspraken en financiering

Meetpunt B1: Aantal prestatie-meetpunten dat is gedefinieerd

Meetpunt B2: Aantal afspraken dat een effect of outputgericht karakter heeft

Toelichting

- geen meetwaarde gevonden. Er zijn wel cijfers bekend over de meetafspraken en het karakter daarvan die zijn gemaakt in het kader van het GroteStedenBeleid GSB III.
- In het bijzonder zijn de GSB-afspraken van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag bekeken.
- Voor het meten van de GSB-afspraken zijn outputindicatoren benoemd. De steden worden geacht in hun meerjaren ontwikkelingsprogramma's ambities te formuleren op deze indicatoren.
- De afspraken die zijn vastgelegd hebben daarmee per definitie een outputgericht karakter.

Resultaat

- de meetwaarde op het beleidsterrein integraal veiligheidsbeleid is bekend voor zover het gaat om GSB-afspraken. Voor de overige twee beleidsterreinen zijn geen meetwaarden bekend

C Toezicht & monitoring

Meetpunt C1: Aantal rijksmonitoren

Toelichting

- Monitoring heeft een aantal belangrijke kenmerken. Monitoring is een activiteit waarbij sprake is van min of meer gestandaardiseerde meetmethode met een periodiek karakter met herhaalde metingen op vaste momenten. Een monitor volgt een ontwikkeling in de tijd met verschillende meetmomenten in de tijd. Een monitor volgt vaak een ontwikkeling die beleidsrelevant is.

Resultaat

- de meetwaarden zijn per beleidsterrein weergegeven

HIEMSTRA & DE VRIES

Meetpunt C2: Aantal financiële en beleidsmatige verslagen dat gemeenten en provincies voor het rijk moeten opstellen om verantwoording af te leggen inclusief gegevensverzameling: zelf, via CBS, geautomatiseerd

Toelichting

- Om te kunnen monitoren of toetsen of gemeenten en provincies afspraken nakomen en/of voorwaarden naleven, kan het Rijk gemeenten en provincies verplichten om financiële en beleidsmatige verslagen te op te stellen

Resultaat

- de meetwaarden zijn per beleidsterrein weergegeven

Meetpunt C3: Aantal instanties op rijks- en provinciaal niveau dat toezicht houdt op de uitvoering van beleid door gemeenten

Toelichting

- Toezicht houden is een wettelijke taak waarbij het gaat om het verzamelen van informatie, het beoordelen en wel of niet interveniëren. Het verschil tussen toezicht en monitoring is dat monitoring gaat om het verzamelen van gegevens ten behoeve van beleid.
- Er zijn drie soorten van toezicht:
 - nalevingstoezicht is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving (i.c. vergunningen of subsidievoorwaarden);
 - uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties (zoals ZBO's en RWT's - rechtspersonen met wettelijke taak-);
 - interbestuurlijk toezicht betreft het toezicht van het ene (hogere) bestuursorgaan op de taakbehandling van het andere (lagere) bestuursorgaan. Interbestuurlijk toezicht richt zich in de huidige praktijk op het maken van bepaalde plannen of programma's, of er handhaving van bepaalde wetten plaatsvindt, of er doorwerking van bepaald beleid plaatsvindt.

Resultaat

- Meetwaarden voor WWB en Wegenbeheer worden gepresenteerd bij betreffend beleidsterrein. Er is geen meetwaarde gevonden voor integraal veiligheidsbeleid.

D Uitvoering en overleg

Meetpunt D1: Aantal landelijke stimuleringsprogramma's en instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering door gemeenten (handreikingen)

Toelichting

- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand, het integraal veiligheidsbeleid en het wegenbeheer ligt bij gemeenten. Het Rijk kan de gemeenten helpen bij het uitvoeren van deze taak door stimuleringsprogramma's en het ontwikkelen van instrumenten.

Resultaat

- Een eerste overzicht van programma's en instrumenten is gemaakt op de beleidsterreinen WWB en veiligheidsbeleid. Dit overzicht is indicatief. Er is geen meetwaarde gevonden voor wegenbeheer.

A Beleidsveld wet werk en bijstand

402 Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd. Een belangrijke doelstelling van Wet werk en bijstand (WWB) is het waarborgen van een inkomensvoorziening voor mensen die niet zelfstandig in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien; de inkomenswaarborg. De WWB voorziet in een systematiek van centrale normen en gemeentelijke toeslagen, afgestemd op de plaatselijke situatie en de persoonlijke omstandigheden van de cliënt. Het is de taak van de gemeente om de bijstand te toetsen aan de individuele omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de cliënt (en zijn gezin).

403 In het kader van de wet is onder andere de bekostiging van de bijstandsuitgaven gewijzigd. De gemeentelijke uitkeringslasten worden niet meer bekostigd op basis van declaraties, maar de financiering is verschoven naar volledige budgettering van de uitkeringslasten. De betaling van uitkeringen is vooral een verantwoordelijkheid van de gemeente geworden. Het Rijk hoeft vanuit haar financiële verantwoordelijkheid geen toezicht meer te houden. Alleen het feit dat gemeente in noodgevallen een beroep zouden kunnen doen op het rijk legitimeert nog (een beperkte mate van) toezicht.

Meetpunt A1: Aantal nieuwe wetten waarin sprake is van decentralisatie van taken en bevoegdheden

Meetpunt A2: Aantal nieuwe wetten waarin sprake is van centralisatie van taken en bevoegdheden

Meetpunt A3: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarbij sprake is van meer beleidsruimte voor decentrale overheden

Meetpunt A4: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarbij sprake is van minder beleidsruimte voor decentrale overheden

Resultaat

- Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand zijn de verantwoordelijkheid en de bijbehorende financiële middelen verschoven naar gemeenten. Het Rijk hoeft vanuit haar financiële verantwoordelijkheid minder toezicht te houden. Hier is sprake van decentralisatie.

bron:

- De heer Noppe van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

HIEMSTRA & DE VRIES

Meetpunt A6: Aantal organisaties dat naast rijk, provincie en gemeente door de wetgever is gecreëerd om specifieke taken op een beleidsterrein uit te voeren

Resultaat

- Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) voor het houden van toezicht op de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand. Het IWI is ontstaan uit het samenvoegen van het college toezicht sociale verzekeringen en de directie toezicht van het SZW.
- Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) is in het leven geroepen als gevolg van de WWB

Meetpunt C1: Aantal rijksmonitoren

Resultaat

- CBS verzamelt jaarlijks gegevens van gemeenten en houdt daarmee statistieken bij:
 - bijstandsuitkeringenstatistiek;
 - bijstandsfraudestatistiek;
 - bijstandsdebiteurenstatistiek;
 - statistiek reïntegratie gemeenten.
- Op basis van de statistieken van het CBS wordt ook de Kernkaart Bijstand ontwikkeld. Deze kaart is gemeentespecifiek en zijn vooral bedoeld als sturingsinformatie voor de gemeenteraad

bron:

- mevrouw A. Kraan, ministier SZW

Meetpunt C2: Aantal financiële en beleidsmatige verslagen dat gemeenten en provincies voor het rijk moeten opstellen om verantwoording af te leggen inclusief gegevensverzameling: zelf, via CBS, geautomatiseerd

Resultaat

- Voor de bekostiging van de Wet Werk & Bijstand gelden twee specifieke uitkeringen.
- De Inspectie Werk & Inkomen is verantwoordelijk voor toezicht op de uitvoering van de WWB door de gemeenten. Het IWI vraagt in het kader van inspecties informatie op bij gemeenten.
- Gemeenten moeten een voorlopig en definitief verslag aanleveren over de uitvoering van de WWB. Een speciaal aandachtspunt vormt het oplevertijdstip van de voorlopige en definitieve verslagen. Omdat de oplevertijdstippen niet synchroon lopen met de gemeentelijke werkprocessen leidt de timing tot piekbelasting bij de gemeenten.
- Gemeenten leveren ook gegevens aan voor de bijstandsstatistieken. Gemeenten moeten maanduitdraaien maken, gegevens versturen en gegevens over de oorzaak van de uitkering invoeren.

HIEMSTRA & DE VRIES

- Voor de overige statistieken (debiteuren-, fraude- en reïntegratiestatistiek) hoeft de gemeenten alleen de gegevens uit te draaien en te versturen.
- In onderstaande tabel is een inventarisatie van DIVOSA weergegeven van de informatieverplichting die ze hebben in het kader van de uitvoering van de wetten in de sociale zekerheid waaronder de WWB.

Informatieverplichting
1. Voorlopig verslag over de uitvoering (VodU) WWB
2. Voorlopig verslag over de uitvoering IOAW, IOAZ en BBZ
3. Rapportage over de interne controle
4. Verslag over de Uitvoering WWB
5. Verslag over de Uitvoering IOAW, IOAZ en BBZ
6. Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS)
7. Debiteurenstatistiek
8. Fraudestatistiek
9. Statistiek Reïntegratie door Gemeenten (SRG)
10. Rechtmatigheidscontrole met de samenloopapplicatie
11. Cliëntgegevens met het SUWI-net
12. Cliëntdossiers aan andere gemeenten
13. Kortingsgegevens en loonbelastinggegevens Belastingdienst
14. Voortgangsinformatie met het CWI
15. Loon- en premiegegevens met het UWV
16. Aan- en afmeldingen bij het ziekenfonds/zorgverzekeraar
17. Informatie voor inspecties van het IWI
18. Informatie aan de cliëntenraad
19. Verzoek aanvullende uitkering
Totaal

- Sinds de decentralisatie van bevoegdheden onder de WWB vraagt het Rijk over bepaalde onderwerpen geen informatie (meer) aan gemeenten. Het Ministerie van SZW heeft over de jaren 2004 en 2005 een inventarisatie gemaakt van vragen vanuit de Tweede Kamer over de uitvoering van de WWB, waarbij ten behoeve van de beantwoording van deze Kamervragen informatieuitvraag bij individuele gemeenten aan de orde was. De inventarisatie wijst uit dat het merendeel van alle circa 90 vragen (60 procent) is beantwoord met bestaande, reeds bij SZW aanwezige informatie. Bij de overige vragen (40 procent) was de bestaande, reeds bij SZW aanwezige informatie niet toereikend. Bijna een vijfde (19 procent) van alle vragen is (met redenen omkleed) niet beantwoord, en ruim een tiende (11 procent) van alle vragen is deels niet beantwoord. Bij 11 procent van alle vragen is beantwoording tot stand gekomen door het verzamelen van aanvullende informatie bij individuele gemeenten. Circa 10% van de vragen gaat over individuele gemeenten. Het aantal Kamervragen over de uitvoering van de WWB bij individuele gemeenten neemt af in de onderzochte periode.

bron:

- Evaluatie Wet Werk en Bijstand, WWB in cijfers I, april 2006

HIEMSTRA & DE VRIES

Meetpunt C3: Aantal instanties op rijks- en provinciaal niveau dat toezicht houdt op de uitvoering van beleid door gemeenten

Resultaat

- Met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) is het toezicht veranderd. De inspectie richt zich niet meer op individuele gemeenten maar op het systeem van sturing, beheersing en verantwoording bij gemeenten (metatoezicht) en op de landelijke resultaten van de wetsuitvoering en op specifiek daarbij optredende risico's.
- Het toezicht op de uitvoering van de WWB is belegd bij de Inspectie Werk & Inkomen. Het IWI is ontstaan uit het samenvoegen het college toezicht sociale verzekeringen en de directie toezicht van het SZW.

bron:

- www.minszw.nl
- www.iwiweb.nl
- Inventarisatie bevoegdheden handhavingsorganisaties, Andersson Elffers Felix, maart 2005

Meetpunt D1: Aantal landelijke stimuleringsprogramma's en instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering door gemeenten (handreikingen)

Resultaat

- Om de gemeenten te ondersteunen in het uitvoeren van de Wet Werk en Bijstand heeft het ministerie van SZW onder andere het Innovatieprogramma Werk en Bijstand (IPW) ingesteld.

Bron:

- www.minszw.nl

B Beleidsveld integraal veiligheidsbeleid

404 De primaire verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van integraal veiligheidsbeleid ligt bij gemeenten. BZK en VNG hebben een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld onder de titel 'Veilige gemeenten' gericht op het ontwikkelen van integraal veiligheidsbeleid en het beter vervullen van de gemeentelijke regierol. Ondanks de gemeentelijke verantwoordelijkheid heeft het rijk de afgelopen jaren haar rol op het gebied van veiligheid uitgebreid door het uitvoeren van het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'. Het kabinet heeft veiliger maken van de publieke ruimte als hoofdprioriteit gekozen met als speerpunten:

- aanpakken van stelselmatige dader en jeugdcriminaliteit;
- versterken van opsporing en handhaving;
- versterken van zichtbare toezicht en controle in de publieke ruimte;
- intensiveren van gerichte preventieprojecten.

405 Ondanks de decentrale verantwoordelijkheid heeft het rijk met het veiligheidsprogramma haar stempel gedrukt op de uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid.

Meetpunt A1: Aantal nieuwe wetten waarin sprake is van decentralisatie van taken en bevoegdheden

Meetpunt A2: Aantal nieuwe wetten waarin sprake is van centralisatie van taken en bevoegdheden

Meetpunt A3: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarbij sprake is van meer beleidsruimte voor decentrale overheden

Meetpunt A4: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarbij sprake is van minder beleidsruimte voor decentrale overheden

Resultaat

- De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van integraal veiligheidsbeleid ligt bij gemeenten, maar de laatste periode heeft het Rijk met haar beleid een grotere stempel op de regionale veiligheid gedrukt. De belangrijkste uitwerking daarvan is het veiligheidsprogramma. Hier is sprake van centralisatie.

bron:

- De heer Ketelaar en mevrouw Koulen van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

HIEMSTRA & DE VRIES

Meetpunt A6: Aantal organisaties dat naast rijk, provincie en gemeente door de wetgever is gecreëerd om specifieke taken op een beleidsterrein uit te voeren

Resultaat

- Veiligheidsregio's; een veiligheidsregio is feitelijk een gebied waarin wordt samengewerkt door verschillende besturen en diensten op het terrein van de brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en de handhaving van openbare orde en veiligheid. Daarvoor wordt een indeling aangehouden die overeenkomt met die van de politieregio's. Vandaar dat Nederland 25 veiligheidsregio's (in oprichting) kent.

bron:

- Veilige gemeenten gezamenlijk plan van aanpak BZK en VNG.

Meetpunt B1: Aantal prestatie-meetpunten dat is gedefinieerd

Meetpunt B2: Aantal afspraken dat een effect of outputgericht karakter heeft

Resultaat

- In het kader van het programma 'Naar een veiliger samenleving' zijn in de GSB III door de G4 gemiddeld 7 à 8 resultaatafspraken opgenomen, Utrecht en Rotterdam 7 en Den Haag en Amsterdam 8. Daarnaast zijn onder de noemer van de straat en veilig door de G4 gemiddeld 3 à 4 resultaatafspraken opgenomen.
- De resultaatafspraken opgenomen in het GSB III onder de noemer veiliger samenleving en straat en veilig hebben allen een outputgericht karakter.

Meetpunt C1: Aantal rijksmonitoren

Resultaat

- Veiligheidsmonitor en politiemonitor bevolking. Met ingang van 2007 1 rijksmonitor (met vier onderdelen: subjectieve veiligheid, functioneren van gemeenten en politie, slachtofferschap en wijk- en buurtproblemen)

bron:

De heer P. Cabo van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

HIEMSTRA & DE VRIES

Meetpunt C2: Aantal financiële en beleidsmatige verslagen dat gemeenten en provincies voor het rijk moeten opstellen om verantwoording af te leggen inclusief gegevensverzameling: zelf, via CBS, geautomatiseerd

Resultaat

- Gemeenten kunnen ervoor kiezen de rijksmonitor integrale veiligheid ook uit te voeren. Deze kan dan de leefbaarheid- en veiligheidsmonitor (GSB) vervangen.
- Vanuit BZK zijn ook niet GSB-gemeenten verplicht integraal veiligheidsbeleid te ontwikkelen en vanuit die verplichting ook de veiligheid in de gemeente inzichtelijk te maken. Dit is geen harde verplichting.

bron:

- De heer P. Cabo van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Meetpunt D1: Aantal landelijke stimuleringsprogramma's en instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering door gemeenten (handreikingen)

Resultaat

- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie voeren gezamenlijk het programma 'Naar een Veiliger Samenleving' uit.
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG voeren gezamenlijk het project Veilige Gemeenten uit.
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft het traject urgente aanpak voor gemeenten die bij een probleem extra hulp kunnen aanvragen in de vorm van experimenten, aanpassing wetgeving of kennisoverdracht ondersteunt door het centrum voor criminaliteit en veiligheid (CCV).
- Om de gemeenten te ondersteunen in het uitvoeren van het veiligheidsbeleid zijn meerdere landelijke instrumenten ontwikkeld en aan de gemeenten aangeboden. Een overzicht van instrumenten:
 - politiekeurmerk Veilig Wonen
 - Handreiking Veilig Uitgaan
 - Keurmerk Veilig Ondernemen
 - Veiligheidseffectrapportage
 - Ondersteuningsprogramma Slagen voor Veiligheid
 - Actieprogramma Handhaven op niveau
 - Handreikingen Nationaal Platform voor Criminaliteitsbeheersing

Bron

- Handreiking Kernbeleid Veiligheid, VNG
- Veilige gemeenten, gezamenlijk plan van aanpak BZK en VNG, juni 2005.

C Beleidsveld wegenbeheer

406 In 1992 is de Wet Herverdeling Wegenbeheer (WHW) in werking getreden. Deze wet had betrekking op een ingrijpende herverdeling van het wegenbeheer over de verschillende overheden onder gelijktijdige herziening van de financiële verhouding met betrekking tot het wegenbeheer tussen die overheden. In 1993 is het stelsel van specifieke uitkeringen omgezet naar uitkering via het provincie- en gemeentefonds. Daarnaast zijn beheertaken verschoven van het rijk naar provincie en gemeente. In de WHW is bepaald dat het Rijk eens in de 10 jaar de ontwikkelingen in de taakverdeling tussen de overheden bij het beheer van de wegen toetst.

407 De laatste jaren is de verkeersdruk sterk toegenomen. Wegbeheerders ondervinden hiervan de gevolgen en zoeken steeds vaker samenwerking om het netwerk aan wegen beter te laten functioneren. Filevorming leidt bijvoorbeeld tot verplaatsing van verkeer van rijkswegen naar provinciale en lokale wegen. Dit betekent een toename in wegbelasting en als gevolg daarvan meer onderhoud. In het kader van de nota mobiliteit zijn recent nieuwe afspraken gemaakt over interbestuurlijke samenwerking. In het kader daarvan is de monitor mobiliteit ingevoerd.

Meetpunt A1: Aantal nieuwe wetten waarin sprake is van decentralisatie van taken en bevoegdheden

Meetpunt A2: Aantal nieuwe wetten waarin sprake is van centralisatie van taken en bevoegdheden

Meetpunt A3: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarbij sprake is van meer beleidsruimte voor decentrale overheden

Meetpunt A4: Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarbij sprake is van minder beleidsruimte voor decentrale overheden

Resultaat

- Met de invoering van de Wet Herverdeling Wegenbeheer in 1992 zijn de verantwoordelijkheden voor regionaal en lokaal wegenbeheer verschoven van Rijk naar provincies en gemeenten. Dit is ook gepaard gegaan met de verschuiving van financiering naar het provincie- en gemeentefonds. De toezicht op de uitvoering is daarmee een lokale verantwoordelijkheid geworden. Hier is dus sprake van decentralisatie. De evaluatie is uitgevoerd in 2003.
- Er was een decentralisatie-ambitie voor het onderhoud aan de N-wegen (de wegen die vallen onder het rijksnet en die geen autosnelwegen zijn). Het ministerie inventariseert momenteel of ze het wegenbeheer kan optimaliseren. Daarbij kijkt ze ook of een ander ordeningsmodel (bijvoorbeeld verzelfstandiging of decentralisatie) wenselijk is. Het rijk is verder bezig geweest met de ontwikkeling van de Brede doeluitkering

HIEMSTRA & DE VRIES

verkeer en vervoer (BDU). Deze BDU vervangt een aantal aparte regelingen (waaronder stad- en streekvervoer, verkeersveiligheid etc.). De provincies en kaderwetgebieden krijgen middelen van het ministerie dat ze naar eigen inzicht mogen uitgeven op het terrein van verkeer en vervoer. Het ministerie gaat alleen na of ze de middelen ook hebben uitgegeven op dat beleidsterrein. Hiermee is er sprake van decentralisatie

bron:

- De heer R. Schouten, O. Overbeeke en J. van Vliet van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat.
- De heer R. Nijstad van het ministerie van Binnenlandse Zaken

Meetpunt C1: Aantal rijksmonitoren

Resultaat

- De monitor mobiliteit is klein en bescheiden en vervangt 20 monitors (waarvan 19 decentrale van de provincies en kaderwetgebieden en 1 centrale van het rijk). De monitor mobiliteit meet inhoudelijk en procesmatig. Er is nog wel een aantal specifieke monitors, voorbeeld daarvan is de filemonitor van rijkswaterstaat.

bron:

- De heer R. Schouten, O. Overbeeke en J. van Vliet van het ministerie van Verkeer & Waterstaat.

Meetpunt C2: Aantal financiële en beleidsmatige verslagen dat gemeenten en provincies voor het rijk moeten opstellen om verantwoording af te leggen inclusief gegevensverzameling: zelf, via CBS, geautomatiseerd

Resultaat

- De bekostiging van het beheer/onderhoud van de wegen komt uit provinciewet en/of gemeentefonds. Er gaat geen financiële stroom van rijk naar decentrale overheden op dit onderdeel. Er is dus ook geen sprake van verantwoording afleggen (beleidsmatig of financieel).

bron:

- ministerie V&W: de heren R. Schouten, O. Overbeeke en J. van Vliet

Meetpunt C3: Aantal instanties op rijks- en provinciaal niveau dat toezicht houdt op de uitvoering van beleid door gemeenten

Resultaat

- De bekostiging van het beheer en onderhoud van de wegen komt uit het gemeentefonds. Er is geen sprake van apart financieel toezicht naast het preventieve toezicht op de totale gemeentelijke begroting.



HIEMSTRA & DE VRIES

bron:

- www.minvenw.nl
- Rapportage over de Wet Herverdeling Wegenbeheer, ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2004
- Inventarisatie bevoegdheden handhavingsorganisaties, Andersson Elffers Felix in opdracht van het ministerie van Justitie, maart 2005