



ZICHTBAAR MAKEN VAN GEMEENTELIJKE BELEIDSVRIJHEID

EEN MEETINSTRUMENT

EINDRAPPORT

Den Haag, 29 september 2006

COLOFON

Projectnummer: 9986/44503422

Auteurs: dr. Taco Brandsen (Universiteit van Tilburg)
drs. Laurens de Graaf (Universiteit van Tilburg)
prof.dr. Frank Hendriks (Universiteit van Tilburg)
drs. Liesbeth van den Munckhof (Universiteit van Tilburg)
drs. Dick Hanemaayer (B&A)
dr. Patrick Kalders (B&A)
drs. Jo Scheeren (B&A)

Leden begeleidingscommissie:

Dhr. P. Bordewijk (lid inspiratiegroep beleidsvrijheid)

Dhr. J.C. de Looff (lid inspiratiegroep beleidsvrijheid)

Dhr. J. Berveling (BZK)

Dhr. A. van der Goot (BZK)

Dhr. R. Groesz (BZK)

Dhr. M.H. Klijnsma (BZK)

Mevr. S. de Kroon (BZK)

Mevr. E. van de Mortel (BZK)

Dhr. B. Steur (BZK)

B&A

Centrum voor Beleidsevaluatie

Louis Couperusplein 2

Postbus 829

2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding 5

2 Het web gemeentelijke beleidsvrijheid 9

2.1 Uitgangspunten 9

2.2 Het web 11

2.3 Toelichting: dimensies en gradaties 12

2.3.1 Taak 13

2.3.2 Beleidsdoelen 14

2.3.3 Besluitvormingsprocedure 14

2.3.4 Uitvoering 15

2.3.5 Regelgeving 16

2.3.6 Financiën 17

2.3.7 Samenwerking 18

2.3.8 Toezicht 19

3 Toepassing van het meetinstrument 21

3.1.1 Stappenplan voor gebruik van het instrument 21

3.1.2 Wijze van invulling 23

4 Reflectie 25

Bijlage 1: Casusverslagen 27

Casus milieuvergunning 29

Casus stedelijke vernieuwing (ISV) 41

Casus wet collectieve preventie volksgezondheid 55

Casus schuldhulpverlening 67

Bijlage 2: Topiclist interviews Beleidsvrijheid van gemeenten 84

Bijlage 3: Gebruikte literatuur 84

1

INLEIDING

De beleidsvrijheid van gemeenten is een klassiek, maar desondanks nog immer relevant thema in het debat over de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten. Er is veelal sprake van onenigheid over de mate van beleidsvrijheid, en over de toe- dan wel afname van deze vrijheid in de loop der tijd. Het is dan ook bepaald geen neutraal onderwerp, maar een thema dat wordt gekleurd door belangen, posities, percepties en fundamentele opvattingen over de gewenste inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur. In de lokale praktijk van het bestuur zijn regelmatig klachten te horen over de mate van beleidsvrijheid van gemeenten. Zo klinkt uit de bestuurlijke hoek enerzijds de roep om meer beleidsvrijheid en anderzijds om uniformering van voorzieningen. In de financiële hoek speelt de discussie over het afschaffen van het eigen belastinggebied. Achter de verschillende standpunten liggen vaak verschillende invullingen van het begrip beleidsvrijheid verscholen, die niet expliciet worden gemaakt.

In academisch bestuurskundig onderzoek wordt reeds lang nagedacht over de beleidsvrijheid van gemeenten. In de oudere, vooral Angelsaksische literatuur, is beleidsvrijheid doorgaans opgevat in termen van absolute autonomie. Dit in lijn met het Britse 'ultra vires'-denken en de Amerikaanse 'home-rule'-benadering, waarin exclusieve taaktoedeling centraal staat. In termen ontleend aan de politieke theorie ging het om 'negatieve vrijheid', 'freedom-from', vrij zijn van externe inmenging in zaken die als exclusieve lokale aangelegenheden werden gedefinieerd.¹ Indicatoren voor beleidsvrijheid vanuit deze benadering zijn bijvoorbeeld de reikwijdte van het eigen (niet door anderen beïnvloedde, als het ware 'ommuurde') takenpakket, de ruimhartigheid en de onomkeerbaarheid van de mandatering, om er slechts enkele te noemen.

Wanneer vanuit eerdergenoemd perspectief vergelijkend onderzoek werd gedaan, kwamen landen met een sterke mate van bestuursvervlochtening - zoals Nederland, maar ook Duitsland en Oostenrijk - steevast naar voren als systemen die ogenschijnlijk autonomie beperken en weinig ruimte laten voor lokale beleidsvrijheid. Toen het perspectief werd verruimd, zoals later gebeurde onder invloed van de continentale bestuurswetenschappen, veranderde het beeld. Geïnspireerd door de logica van coöperatief-federale en organisch-unitaire bestuurssystemen kwam een notie van beleidsvrijheid naar voren die, wederom in termen ontleend aan de politieke theorie, ook aandacht had voor het idee van 'positieve vrijheid', 'de vrijheid om invloed uit te oefenen op al datgene wat lokale repercussies kan hebben.' De preoccupatie met absolute autonomie werd gecorrigeerd door een gerichtheid op relatieve autonomie. In vervlochten bestuursmodellen is autonomie immers altijd relatieve autonomie. Bij dergelijke vervlochten modellen wordt dan al snel gesproken over medebewind.²

¹ Naast *negatieve* vrijheid spreken we verderop ook van *positieve* vrijheid. De woorden 'positief' en 'negatief' geven niet aan dat de vrijheid 'goed' of 'slecht' is. Het is dus niet zozeer gebaseerd op een kwalificatie, maar veel meer op een analytisch onderscheid dat vaak in de politieke theorie wordt gehanteerd om aan te geven in hoeverre externe factoren zich al dan niet inmengen met de vrijheid van het bestuur op lokaal niveau.

² Medebewindbevoegdheden zijn vermogens om in opdracht van een andere overheid regelend of uitvoerend op te treden.

Gemeenten verkrijgen hun bestuurskracht in zulke modellen per definitie in relatie met externe instituties. Interdependentie is een tweezijdige relatie, die A niet alleen afhankelijk maakt van B, maar B ook van A. Het betekent dat de handelingsopties van gemeenten door de relatie met het rijk niet alleen worden beperkt, maar ook worden verruimd. Een intelligente analyse van de beleidsvrijheid van gemeenten kijkt dan ook naar de feitelijke betekenis van interdependenties in de praktijk. Wanneer zijn ze beperkend en wanneer zijn ze faciliterend? Daarbij is bijvoorbeeld een belangrijke factor in hoeverre gemeenten in de uitvoering van nationaal beleid een eigen invulling kunnen geven aan uitvoeringsprocessen. De implementatiestudies van de afgelopen decennia geven aan dat dit een wezenlijke variabele is voor de vormgeving van beleid in de praktijk, en daarmee voor de vrijheid waarmee gemeenten kunnen bepalen wat er in de lokale omgeving feitelijk plaatsvindt. Evenzeer geldt dat de vrijheid van gemeenten wordt beïnvloed door de mate, waarin zij afhankelijkheidsrelaties opbouwt met andere externe partijen in het lokale veld, bijvoorbeeld door samenwerkingsverbanden aan te gaan. Voor een goede invulling van het concept beleidsvrijheid dient een bestuurscentrisch perspectief dan ook te worden genuanceerd.

Opdracht van het ministerie van BZK

Aanleiding voor de ontwikkeling van het meetinstrument voor beleidsvrijheid was een opdracht van het ministerie van BZK. De reden hiervoor van het ministerie was als volgt. Uit verschillende discussie en ook bij vergelijking van recente publicaties³ blijkt dat er uiteenlopende visies bestaan op de grootte van de beleidsvrijheid van gemeenten en of die beleidsvrijheid toe- of juist afneemt. Die verschillen zijn wellicht verklaarbaar doordat er verschillende, al dan niet impliciete, definities van beleidsvrijheid worden gehanteerd of doordat er naar verschillende beleidsterreinen wordt gekeken. Empirisch materiaal is echter onvoldoende beschikbaar. Ten behoeve van diverse dossiers is een goed beeld van de feitelijke situatie met betrekking tot de beleidsvrijheid van gemeenten onmisbaar. Het onderzoek is derhalve bedoeld om in die leemte te voorzien.

De gehanteerde benadering

Het door B&A en de Universiteit van Tilburg gezamenlijk ontwikkelde meetinstrument tracht enerzijds recht te doen aan de theoretische complexiteit van het onderwerp, en anderzijds tot duidelijk afgebakende en meetbare dimensies te komen. De beleidsvrijheid van gemeenten zal in dit rapport gedefinieerd worden in termen van vrijheid van handelen: *de mate waarin gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid over de mogelijkheden beschikken om eigen beleid te formuleren en uit te voeren*. Middels verschillende dimensies, die hieronder worden uiteengezet, worden de verschillende aspecten van het begrip nader uitgewerkt en aan de hand van gradaties meetbaar gemaakt. Het meetinstrument wordt o.a. grafisch weergegeven als een spinnenweb. In het spinnenweb worden de relevante dimensie, door draden, met elkaar verbonden en wordt steeds per dimensie gescoord. De oppervlakte die zo ontstaat, vormt in één oogopslag de beleidsvrijheid van gemeenten op een bepaald beleidsterrein.

³ Zie bijvoorbeeld het advies 'Autonoom of automatisch' van de Rob/Rfv en de 'Brief van de gemeente aan het Rijk' van de Commissie Autonomie voor de VNG.

Het moge duidelijk zijn: de in kaart te brengen materie is ingewikkeld, waarbij zowel objectieve als intersubjectieve componenten een rol spelen. De eerste analyse zal worden gebaseerd op formele wetgeving, die in juridische zin algemeen geldend is. Hierdoor ontstaat een eerste, zij het mechanisch beeld van de formele beleidsvrijheid.

Dit wordt vervolgens voorgelegd aan experts uit de beleidspraktijk. Zij hebben ieder hun eigen interpretaties over en ervaringen met de beleidsvrijheid in hun taakveld. De analyse van zowel formele wetgeving als de persoonlijke input van deskundigen zorgen samen voor een intersubjectief beeld van de mate van beleidsvrijheid van gemeenten ten opzichte van het rijk. Door deze combinatie van objectieve en intersubjectieve data pretenderen de makers niet dat het instrument harde feiten oplevert. De meting levert een statisch beeld op van een situatie, die vaak voortdurend in beweging is. De uitkomsten moeten dan ook vooral worden beschouwd als een basis voor verdere discussie, strategische beleidsontwikkeling en vergelijking van gradaties van vrijheid over de lange termijn en tussen beleidsvelden. Het is dus in de eerste plaats een instrument om processen van beleidsleren in gang te zetten.

Methodische verantwoording

Uitgangspunten voor de methodiek waren:

- Het web gemeentelijke beleidsvrijheid wordt gebaseerd op de praktijk van de verhoudingen tussen gemeenten en rijk; dimensies en gradaties worden niet vanuit een theoretisch concept ontwikkeld maar vanuit de praktijk van bestaande verhoudingen. Dit is in lijn met de vraag van het ministerie van BZK.
- Bij de ontwikkeling van het web dient voldoende plaats ingeruimd te worden voor inbreng door personen die een rol vervullen in de betreffende beleidsvelden op gemeentelijk en rijksniveau, zowel met het oog op inbreng van kennis als met het oog op de mate van toepasbaarheid van het instrument.

Het web gemeentelijke beleidsvrijheid is in vier fasen opgesteld:

Fase 1. Prototype

Het prototype van het web is tot stand gekomen op basis van een brede, random scan van beschrijvingen van gemeentelijke taken. De verschillende varianten van interbestuurlijke verhoudingen die in de scan naar voren kwamen zijn in het prototype verwerkt.

Fase 2. Eerste toetsing

Voor een eerste toetsing zijn vier beleidsterreinen, na overleg met de begeleidingscommissie, geselecteerd:

1. Milieuvergunning;
2. Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV);
3. Onderdelen van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (onderdelen vaccinatie en jeugdgezondheidszorg);
4. Schulphulpverlening.

Bij de selectie van beleidsterreinen was het streven om zicht te krijgen op een diversiteit van de mate van beleidsvrijheid. Deze diversiteit komt in de geselecteerde cases als volgt naar voren. De case over de beleidsvrijheid van milieuvergunningen is geselecteerd om te zien in hoeverre aanpalend beleid, zoals EU wetgeving en EU richtlijnen de mate van beleidsvrijheid wellicht beïnvloeden. In de case ISV komt vooral het verschil in de mate van beleidsvrijheid voor rechtstreekse en niet-rechtstreekse

gemeenten naar voren (zie voor verdere details de bijlage waarin de casusverslagen zijn opgenomen). De case 'onderdelen van de Wet Collectieve Preventieve Volksgezondheid' is geselecteerd omdat de uitvoerende instanties GG&GD's zijn. Deze GG&GD's zijn voor de uitvoering van deze wet, vooral in het geval van kleine en middelgrote gemeenten, genoodzaakt om met andere gemeentes samen te werken. Een dergelijke intergemeentelijke uitvoering kan gevolgen hebben voor de mate van beleidsvrijheid. Ten slotte is het beleidsterrein schuldhulpverlening geselecteerd omdat gemeenten zelf een eigen taak hebben opgepakt, zonder dat dit door andere besturen is opgedragen.

De eerste toetsing van het prototype heeft enerzijds plaatsgevonden op basis van een analyse van formele wetteksten en andere documentatie. Anderzijds is er een aantal interviews met gemeentelijke medewerkers afgenomen. Hierin zijn twee onderwerpen aan de orde gesteld: oordelen over / suggesties voor de omschrijvingen van dimensies en gradaties, en oordelen over de bruikbaarheid van het spinnenweb als 'invulschema'. Dit leverde een eerste prototype van het meetinstrument op. In bijlage 2 is de topiclijst opgenomen op grond waarvan de interviews hebben plaatsgevonden.

Fase 3. Tweede toetsing

In de tweede toetsing zijn dezelfde twee thema's onderwerp van gesprek geweest in workshops – per casus – bijgewoond door vertegenwoordigers van gemeenten en van het rijk. Dit leverde een tweede prototype op.

Fase 4. Afronding web gemeentelijke beleidsvrijheid

In de vierde fase is met gebruikmaking van de in vorige fase verzamelde inzichten en informatie de definitieve versie van het web opgesteld.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat de beschrijving van het meetinstrument, naar de grafische vorm ervan aangeduid als het 'web gemeentelijke beleidsvrijheid'. Daaraan vooraf zijn de uitgangspunten beschreven waarop het web is gebaseerd. Hoofdstuk drie heeft betrekking op het gebruik van het web.

De bijlage bevat de verslagen van de vier case-studies, die uitgevoerd zijn met het oog op de ontwikkeling en toetsing van het instrument. Het betreft de taakvelden milieuvergunningen, stedelijke vernieuwing (ISV), collectieve preventie volksgezondheid en schuldhulpverlening.

2

HET WEB GEMEENTELIJKE BELEIDSVRIJHEID

Dit hoofdstuk bevat de beschrijving van het meetinstrument: het web gemeentelijke beleidsvrijheid, voorafgegaan door de uitgangspunten die aan het instrument ten grondslag liggen.

2.1 UITGANGSPUNTEN

Deze paragraaf bevat de uitgangspunten op grond waarvan het instrument is gebouwd. De uitgangspunten hebben betrekking op het domein van de gemeentelijke beleidsvrijheid, de kenmerken van het web en de toepassing van het web. Afgesloten wordt met twee beperkingen.

Domein van gemeentelijke beleidsvrijheid

- De positie van de gemeente in het stelsel van het openbaar bestuur is vastgelegd in de Grondwet. De gemeente is daarin aangeduid als een orgaan van algemeen bestuur, met een open huishouding. Dat betekent dat de gemeente een autonome positie heeft in het staatsbestel: de gemeente kan haar taken en werkwijzen zelf vaststellen, binnen de grenzen die de wet biedt.
Op grond van wetgeving kan de beleidsvrijheid van gemeenten ingeperkt worden: bij wet kunnen gemeenten verplichtingen en beperkingen opgelegd worden waardoor de gemeenten in zijn handelingsvrijheid beperkt wordt.
- In dit kader wordt beleidsvrijheid van gemeenten gedefinieerd in termen van vrijheid van handelen: *de mate waarin gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid over de mogelijkheden beschikken om eigen beleid te formuleren en uit te voeren.*
Waar sprake is van het rijk / rijksoverheid kan ook gelezen worden de provincie indien en voorzover er sprake is van een sturingsrelatie tussen provincie en gemeente.
Een sturingsrelatie tussen rijk / provincie en gemeente kan z'n grondslag vinden in EU-regelgeving. Deze wordt in het web niet apart vermeld.
Er kan ook sprake zijn van sturing in de vorm van hulpmiddelen die beschikbaar gesteld worden door bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zoals de model-bouwverordening. Deze vorm wordt geacht onderdeel uit te kunnen maken van de mate van gemeentelijke beleidsvrijheid omdat dergelijke hulpmiddelen in juridische zin betekenis kunnen hebben.
- In de bovenstaande definitie wordt het domein van het web vastgelegd: het domein is de relatie tussen gemeente en rijk. Het meet de mate van vrijheid ten opzichte van door rijk opgelegde verplichtingen en beperkingen. Het instrument heeft dus geen betrekking op de beleidsvrijheid ten opzichte van andere publieke en semi-publieke organisaties waarmee een gemeente veelvuldig te maken heeft zoals regio-gemeenten, woningcorporaties en zorginstellingen.
- Het web is zodanig opgesteld dat het toepasbaar is op alle taakgebieden die in de relatie tussen gemeente en rijk aan de orde zijn. Dit uitgangspunt stelt eisen aan het ontwerp gezien de zeer grote diversiteit in de vormgeving van sturingsrelaties tussen gemeente en rijk.

Kenmerken van het web

- Het meetinstrument is niet normatief van karakter: met het instrument wordt een feitelijke situatie beschreven. Het instrument bevat noch impliceert uitspraken over wat wenselijk of niet wenselijk is.
- Het instrument heeft een sterk analytische inslag, gericht op onderzoek van de relatie tussen gemeente en rijk op een bepaald beleidsterrein.
- De dimensies en de gradaties binnen het web zijn opgesteld vanuit hetgeen in de praktijk van de relaties tussen gemeenten en rijk voorkomt. Het web is evidence-based en dus niet ontwikkeld vanuit een theoretische basis. Bij de opstelling van het web en de selectie van de dimensies en gradaties is gebruik gemaakt van de kennis binnen de begeleidingscommissie. De selectie van dimensies en gradaties is daarbij getoetst door ze in gedachten te plaatsen binnen de beleidscyclus. Daaruit bleek dat er een evenwichtige verdeling bestaat van de dimensies over de verschillende fasen van de beleidscyclus (beleidsvoorbereiding, -bepaling, -uitvoering, evaluatie en bijstelling). Bovendien zijn de dimensies en gradaties onderwerp geweest van reflectie tijdens de cases. De hoofdconclusie van deze reflecties was dat de dimensies in de cases door de deelnemers grotendeels zijn onderschreven. De voorstellen die deelnemers naar voren brachten voor andere dimensies hadden veelal betrekking op horizontale relaties tussen gemeenten en andere organisaties en beleidsterreinen. Deze dimensies konden echter niet in het instrument worden verwerkt, omdat het instrument een sterke verticale oriëntatie kent (dat wil zeggen: het instrument betreft de relatie tussen Rijk en gemeente).
- Het web is multidimensionaal van opzet en omvat acht dimensies. De dimensies hebben betrekking op onderscheiden aspecten van de sturingsrelatie van rijk naar gemeenten. Iedere dimensie is onderverdeeld in een aantal gradaties, geordend naar de mate van beleidsvrijheid. Het aantal gradaties wisselt per dimensie (vijf of vier), afhankelijk van in de praktijk voorkomende variaties. Met deze vormgeving ontstaat het best mogelijke inzicht in de feitelijkheid van de sturingsrelatie.
- Het kan bij de toepassing van het meetinstrument nodig zijn om binnen één taak deeltaken te onderscheiden, namelijk wanneer op het niveau van taakonderdelen de relatie gemeente – rijk op verschillende wijzen is vormgegeven. Ieder van de acht dimensies heeft in principe vijf gradaties. Bij enkele dimensies, i.e. taak, regelgeving en samenwerking, is het niet gelukt alle vijf gradaties te vullen. Er is voor gekozen de ingevulde gradaties zodanig te plaatsen, dat er een logische positionele verdeling ontstond van de gradaties. Met andere woorden, de ‘blanco’ gradatie is op die positie geplaatst waar de ruimte op de dimensie tussen de overige vier gradaties het grootst was.

Toepassing

- Met het web kan vastgesteld worden welke de feitelijke situatie is van de beleidsvrijheid, kan gemeten worden hoe de beleidsvrijheid binnen een taak zich in de loop van de tijd ontwikkeld heeft en kunnen beleidsvoornemens onderzocht worden op het aspect beleidsvrijheid mede in vergelijking met de bestaande situatie.
- Met het web kan de beleidsvrijheid vanuit twee invalshoeken gemeten worden. Enerzijds kan de formele beleidsvrijheid op grond van regelgeving onderzocht worden. Anderzijds – aanvullend daarop – kan onderzocht worden hoe de beleidsvrijheid gepercipieerd worden door organisaties / personen die binnen de betreffende context werkzaam zijn.

- In principe is het mogelijk om de beleidsvrijheid op hogere schaalniveaus dan het taakniveau te meten, dat wil zeggen de scores op de dimensies op te tellen. Daartoe kunnen de kwalitatief geformuleerde gradaties waarden (van 1 tot 4 of 5) gegeven worden waarna met deze getallen op tal van manieren gerekend kan worden. In dergelijke exercities gaat dan uiteraard wel het zicht op de inhoud achter de getallen verloren waardoor betekenisgeving van de resulterende getallen moeilijk wordt.

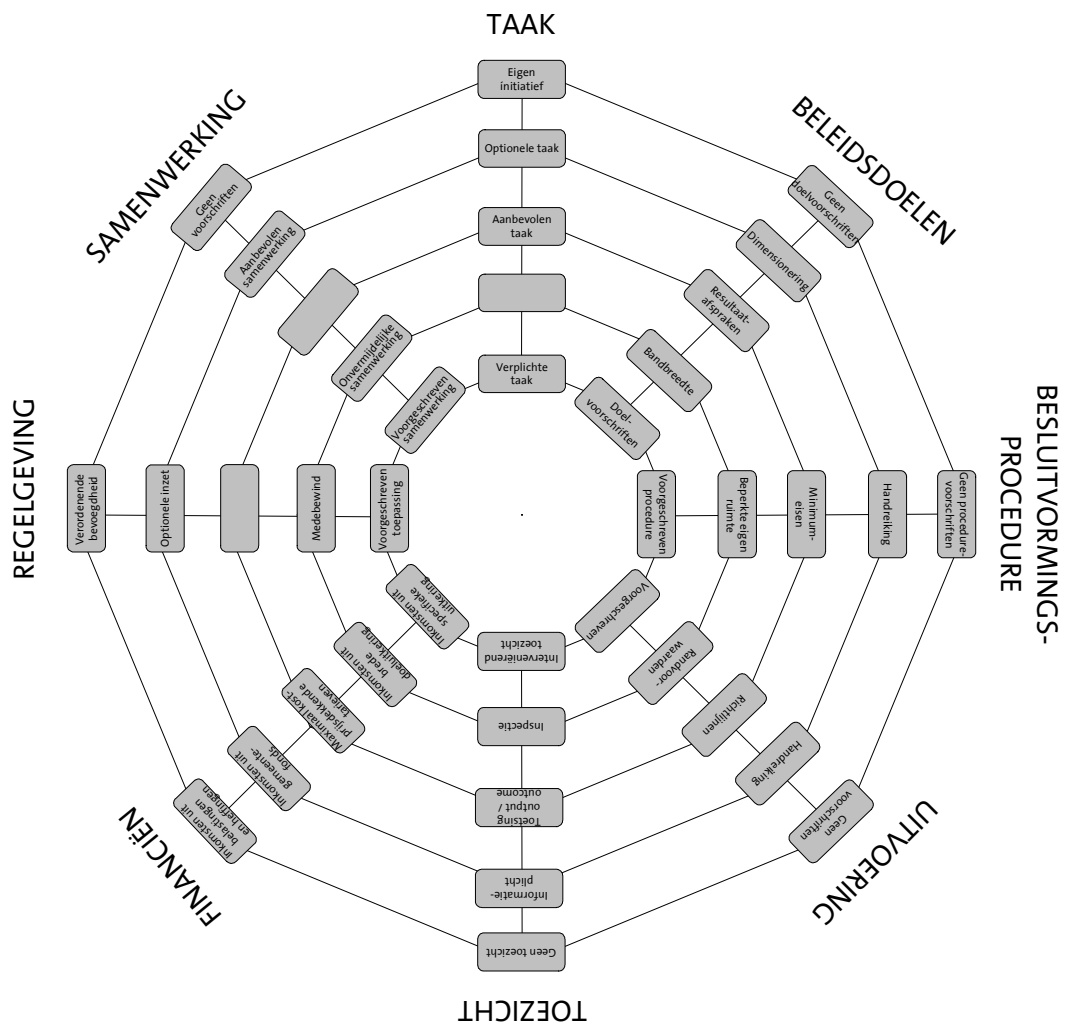
Tot slot behoeven twee beperkingen vermelding.

- Gestreefd is naar een meetinstrument dat enerzijds beperkt van omvang is met het oog op de praktische toepasbaarheid ervan, en waarin anderzijds de categorieën binnen dimensies en gradaties wederzijds uitsluitend en collectief uitputtend ('wucu') zijn. Gezien de omvang en de veelvormigheid van de sturingsrelaties moesten op sommige plaatsen concessies gedaan aan het wucu-principe.
- Algemeen geldende wet- en regelgeving op het terrein van bezwaar en beroep (zoals de Awb) is in het web buiten beschouwing gelaten.

2.2 HET WEB

In onderstaande figuur 2.1 is het meetinstrument gemeentelijke beleidsvrijheid visueel vormgegeven.

Figuur 2.1 Het spinnenweb van gemeentelijke beleidsvrijheid



2.3 TOELICHTING: DIMENSIES EN GRADATIES

Het web bevat acht dimensies; iedere dimensie bevat een aantal gradatie.

De dimensies hebben betrekking op de verschillende elementen van de wijze waarop de relatie tussen gemeente en rijk is vormgegeven.

De eerste dimensie is TAAK: de mate waarin de vervulling van een taak gemeentelijk initiatief is respectievelijk door het rijk wordt ingegeven.

Binnen een bepaalde taak kunnen door het rijk taakspecificaties gegeven worden: aanwijzingen of voorschriften over de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd. In de praktijk komen in de relatie tussen gemeente en rijk taakspecificaties voor op drie dimensies: BELEIDSDOELEN, BESLUITVORMING en UITVOERING.

Ook bij een taak die de gemeente op eigen initiatief uitvoert kan sprake zijn taakspecificaties⁴.

⁴ Voorbeeld: het is aan de gemeente om al dan niet speeltuinen aan te leggen; indien de gemeente die taak op zich neemt is men gebonden aan rijksveiligheidsregels.

Gemeenten hebben ter uitvoering van het beleid de beschikking over verscheidene typen beleidsinstrumenten, al dan niet specifiek aan één taak verbonden. Over de wijze van toepassing van deze instrumenten kunnen van rijkswege bepalingen zijn gesteld. Bepalingen komen in de praktijk voor bij drie typen instrumenten: REGELGEVING, FINANCIËN en SAMENWERKING.

Op het geheel of op onderdelen van bovenstaande dimensies (taak, taakspecificaties en instrumenten) kan rijkstoezicht van toepassing zijn. De wijze waarop en de intensiteit waarmee toezicht plaatsvindt varieert sterk. Dit komt aan de orde in de dimensie TOEZICHT.

Hieronder volgt de toelichting op elke dimensie en de daartoe behorende gradaties. Van iedere gradatie wordt een voorbeeld gegeven, deels ontleend aan de cases, deels ontleend aan andere gemeentelijke taken.

2.3.1 Taak

De mate waarin een gemeente de vrijheid heeft een taak uit te voeren, dan wel de gemeente verplicht is respectievelijk belet wordt deze uit te voeren.

In een meetinstrument op het niveau van taken is dit de dimensie waar de analyse start. Op grond van de grondwettelijke positie kan de gemeente alle taken ter hand nemen. Daarnaast is de gemeente op grond van de wet verplicht een aantal taken uit te voeren; en de wet verbiedt (impliciet) de gemeente bepaalde taken uit te voeren, bijvoorbeeld taken die aan andere publieke organen zijn opgedragen.

Gradaties

De dimensie 'taak' omvat vier gradaties:

- Eigen initiatief: de gemeente neemt eigener beweging de taak op zich.
- Optionele taak: het Rijk maakt taakuitvoering wettelijk mogelijk maar verplicht gemeenten niet tot taakuitoefening.
- Aanbevolen taak: het Rijk beveelt gemeenten aan de taak uit te voeren, maar treft daartoe geen wettelijk verplichtende voorziening.
- Verplichte taak: het Rijk schrijft voor dat de gemeente de taak uitvoert.

De vraag om welke redenen de gemeente op eigen initiatief een taak uitvoert blijft in deze gradaties buiten beschouwing.

Voorbeelden

- Eigen initiatief: Het is geheel aan de gemeente om in het veld van de lokale schuldhulpverlening een rol naar zich toe te trekken.
- Optionele taak: de gemeente (burgemeester) kan gebruik van de Winkeltijdenwet voor beleid rond openstelling van winkels op zondagen.
- Aanbevolen taak: Gemeenten worden gestimuleerd sportbeleid te voeren.
- Verplichte taak: de afgifte van milieuvergunningen is een aan de gemeenten opgedragen taak.

2.3.2 Beleidsdoelen

De mate waarin de gemeente vrij is doelen van beleid vast te stellen.

Binnen een taak stelt de gemeente inhoudelijke doelen. Deze hebben betrekking op door de gemeente binnen het domein van de taak te leveren prestaties en/of op de te realiseren maatschappelijke situatie. In deze dimensie is aan de orde de mate waarin de gemeente al dan niet de vrijheid heeft om de doelen vast te stellen.

Gradaties

De dimensie 'beleidsdoelen' omvat vijf gradaties:

- Geen doelvoorschriften: er zijn van rijkswege geen voorschriften gegeven over de inhoud van de beleidsdoelen.
- Dimensionering: voorgeschreven is over welke onderwerpen doelen gesteld worden.
- Resultaatafspraken: gemeente en rijk komen in – enigerlei vorm van - onderling overleg tot opstelling van de te bereiken resultaten.
- Bandbreedte: de bandbreedte van de beleidsdoelen is voorgeschreven.
- Doelvoorschriften: de doelen zijn van rijkswege vastgelegd.

Ad Bandbreedte: Hiertoe worden ook situaties gerekend waarin gemeentelijke doelen getoetst worden aan rijksdoelen. Een voorbeeld hiervan is de inhoudelijke toetsing van het (ontwerp-)bestemmingsplan aan streekplan en planologische kernbeslissingen.

Voorbeelden

- Geen doelvoorschriften: Over de inhoud van het bestemmingsplan geeft de rijksoverheid in principe geen doelstellingen mee.
- Dimensionering: Het rijk geeft aan op welke onderwerpen het lokale beleid inzake de jeugdgezondheidszorg in ieder geval betrekking moet hebben.
- Resultaatafspraken: Het rijk toetst de realisatie van doelen rond stadseconomie die ten grondslag liggen aan de GSB III-subsidieverlening.
- Bandbreedte: In de Winkeltijdenwet is voorgeschreven dat de gemeente niet meer dan 12 koopzondagen mogen worden toegekend (uitzondering daargelaten)
- Doelvoorschriften: De normen voor luchtverontreiniging zijn nauwkeurig vastgelegd.

2.3.3 Besluitvormingsprocedure

De mate waarin de gemeente vrij is in de wijze van besluitvorming over de doelstellingen en de wijze van uitvoering van een taak.

Deze dimensie heeft betrekking op de besluitvormingsprocedures binnen de gemeentelijke organisatie en in sommige situaties ook in de afstemming met provincie en/of rijk. Het gaat in principe om de besluitvorming over de doelstellingen en over de inrichting van het uitvoeringsproces zoals voorschriften over het besluitvormende gremium, mandatering, en regelingen voor inspraak.

Dit niveau van besluitvorming dient onderscheiden te worden van beslissingen die onderdeel zijn van de uitvoering van beleid zoals beslissingen over de aanvraag voor een bouwvergunning; dit type beslissingen behoort thuis onder de dimensie UITVOERING.

Gradaties

Deze dimensie omvat vijf gradaties:

- Geen voorschriften
- Handreiking: er zijn aanbevelingen van Rijksweg over de inrichting van de procedure.
- Minimumeisen: er zijn minimumeisen of randvoorwaarden waaraan de procedure in ieder geval moet voldoen.
- Beperkte eigen ruimte: de procedure is grotendeels vastgelegd, maar er is ruimte voor lokale invullingen.
- Voorgeschreven procedure: de besluitvormingsprocedure is nauwkeurig vastgelegd.

Voorbeelden

- Geen voorschriften: Er bestaan geen voorschriften over de wijze waarop de gemeente een regierol vervult op het gebied van schuldhulpverlening.
- Handreiking: De (rijks)brochure Parkmanagement bevat adviezen over ondermeer de besluitvorming omtrent kwaliteitsverbetering van bedrijfsterreinen
- Minimumeisen: De Winkeltijdenwet bepaalt de rol van B&W en gemeenteraad, maar laat open of bijvoorbeeld de plaatselijke winkeliers(vereniging) geraadpleegd wordt.
- Beperkte eigen ruimte: Wetgeving op het gebied van vaccinatie specifieke groepen is grotendeels bepalend voor de besluitvormingsprocedures tijdens het uitbreken van een epidemie. Desondanks vragen noodsituaties om ruimte voor eigen aanvulling.
- Voorgeschreven procedure: In de Wet op de Ruimtelijke Ordening is nauwkeurig vastgelegd hoe de procedure loopt tot het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan, met aandacht voor inspraak, bezwaar en beroep, en overleg met provincie en rijk.

2.3.4

Uitvoering

De mate waarin de gemeente vrij is in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid.

De dimensie UITVOERING heeft betrekking op in de praktijk zeer uiteenlopende typen uitvoeringsprocessen, uiteenlopend naar organisatorische context en naar typen instrumenten. De organisatie van de uitvoering heeft betrekking op zaken als de wijze van besluitvorming in casus-beslissingen en de (wijze van) samenwerking met andere organisaties. Hiertoe worden ook vormen van horizontale verantwoording gerekend zoals de rol van cliëntenorganisaties op bepaalde beleidsvelden.

De instrumentatie heeft betrekking op de keuze van de inzet van bestuursmiddelen. UITVOERING is dus een samengestelde dimensie die per taak inhoudelijk specifiek is. Daaruit vloeit voort dat de in het web opgenomen gradaties relatief abstract zijn geformuleerd; de grenzen tussen de gradaties kunnen niet scherper omschreven worden dan hierboven is aangegeven.

Gradaties

Er zijn vijf gradaties:

- Geen voorschriften
- Handreiking: er zijn aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de uitvoering.
- Richtlijnen: er zijn algemene principes geformuleerd waaraan de uitvoering dient te voldoen.
- Randvoorwaarden: er zijn condities geformuleerd waaraan de uitvoering moet voldoen.
- Voorschriften: de wijze van uitvoering is in detail voorgeschreven.

Voorbeelden

- Geen voorschriften: Er bestaan geen voorschriften over organisatie en instrumentatie van de uitvoering van een bestemmingsplan.
- Handreiking: Op het gebied van 'voorlichting, advies, instructie en begeleiding op het gebied van JGZ' (Wcpv) biedt het rijk de gemeente in adviserende zin een handreiking over uitvoeringsmodaliteiten.
- Richtlijnen: Op het gebied van milieuvergunningen heeft de VNG richtlijnen opgesteld over onder meer de benodigde capaciteit gegeven het aantal en type bedrijven in de gemeente.
- Randvoorwaarden: Gemeenten moeten in de uitvoering van ISV projecten of programma's aan randvoorwaarden voldoen, bijvoorbeeld voor een bepaalde datum een gesubsidieerde activiteit hebben verantwoord.
- Voorschriften: Er is vastgelegd waaraan een bouwaanvraag getoetst dient te worden.

2.3.5

Regelgeving

De mate waarin de gemeente vrij is om eigen regelgeving vast te stellen en rijksregelgeving kan toepassen

Deze dimensie betreft de gemeente in twee hoedanigheden: de gemeente vanuit haar verordenende bevoegdheid en de gemeente als gebruiker van rijksregelgeving. Bezien vanuit beleidsvrijheid kunnen beide hoedanigheden op één schaal geplaatst worden. Daarbij doet zich in principe wel de mogelijkheid voor dat binnen één taakgebied beide hoedanigheden van toepassing zijn.

Gradaties

De gradaties zijn:

- Verordenende bevoegdheid: de gemeente als autonome regelgever (autonome verordeningen en eventuele daarop gebaseerde nadere regels)
- Optionele inzet: de gemeente heeft de bevoegdheid om gebruik te maken van regels die door andere overheden zijn vastgesteld.
- Medebewind: de gemeente als regelgever in medebewind (medebewindsverordeningen, bestemmingsplan)
- Voorgeschreven toepassing: de gemeente dient regelgeving toe te passen die door andere overheden is voorgeschreven.

Voorbeelden

- Verordenende bevoegdheid: De gemeente beschikt over de bevoegdheid tot vaststelling van de Algemene Plaatselijke Verordening
- Optionele inzet: De Quarantainewet biedt optionele inzet van juridische instrumenten op het gebied van vaccinatie specifieke groepen.
- Medebewind: De gemeente heeft de bevoegdheid het bestemmingsplan, met een bindende werking, vast te stellen.
- Voorgeschreven toepassing: De wet op de Ruimtelijke Ordening verbiedt bouwwerkzaamheden tenzij daar door het gemeentebestuur een vergunning voor is afgegeven.

2.3.6

Financiën

De mate van vrijheid in de besteding van de financiële middelen die de gemeente ter beschikking staan.

In de meeste gemeenten wordt er op taakniveau geen onderscheid gemaakt tussen de vrij besteedbare eigen inkomsten en het gemeentefonds; beide zijn algemene middelen. Ook vanuit de financiële verhouding bezien is het op het niveau van een taak niet te zien of gemeenten een taak bekostigen vanuit het gemeentefonds en/of vanuit de belastingen. Vanuit deze redenering is het mogelijk beide inkomstenbronnen samen te voegen tot één gradatie. Daar is hier toch niet voor gekozen, om twee redenen:

- Het meetinstrument heeft zijn startpunt in de regelgeving. Van taken is vanuit het rijk bezien aan te geven of ze wel of niet in het gemeentefonds zitten. Ondanks dat een groot deel van de eigen inkomsten met het gemeentefonds wordt verrekend is er grofweg op macro niveau dus wel iets over de inkomstenbron te zeggen.
- Voor verschillende doeleinden van het web is het inzichtelijk het onderscheid tussen de vrij besteedbare inkomsten en het gemeentefonds te hanteren. Bijvoorbeeld als de bekostigingswijze in de loop van de tijd verandert van bijvoorbeeld een specifieke uitkering naar het gemeentefonds.

Desalniettemin kan het zo zijn dat een onderscheid tussen gemeentefonds en vrij besteedbare eigen inkomsten niet kan worden gemaakt. In dat geval wordt, *bij uitzondering*, gescoord tussen beide gradaties in.

Gradaties

De vijf gradaties zijn:

- Vrij besteedbare eigen inkomsten
- Inkomsten uit het Gemeentefonds
- Inkomsten uit maximaal kostprijsdekkende tarieven
- Inkomsten uit een brede doeluitkering die relatief breed besteedbaar zijn
- Inkomsten uit een specifieke uitkering, waarvan de bestedingswijze nauwgezet is voorgeschreven

Voorbeelden

- Vrij besteedbare eigen inkomsten: Bijvoorbeeld hondenbelasting en inkomsten uit grondtransacties.
- Inkomsten uit het Gemeentefonds: taken in het Gemeentefonds zijn bijvoorbeeld onderhoud van wegen.
- Inkomsten uit maximaal kostprijsdekkende tarieven: In principe staan de inkomsten tegen de kosten die voor de taakuitvoering gemaakt worden, zoals rioolrechten en leges in verband met burgerzaken.
- Inkomsten uit een brede doeluitkering die relatief breed besteedbaar zijn: Met behulp van gelden uit de doeluitkering ISV II kunnen investeringen.
- Inkomsten uit een specifieke uitkering, waarvan de bestedingswijze nauwgezet is voorgeschreven: De bestedingswijze van de doeluitkering onderwijsachterstandenbeleid is nauwkeurig omschreven.

2.3.7

Samenwerking

De mate waarin de gemeente vrij is in het aangaan en inrichten van samenwerkingsverbanden met externe – publieke of private – organisaties.

Op tal van beleidsthema's is externe samenwerking nodig voor ontwikkeling en/of realisatie van beleid. Het kan gaan om samenwerking met publieke en met private organisaties. Samenwerking met publieke organisaties verwijst naar vormen van intergemeentelijke samenwerking en naar vormen van functioneel bestuur. De beleidsvrijheid binnen deze dimensie heeft betrekking op drie inhoudelijke aspecten: de keuze van externe partners, de – juridische – vormgeving van de relatie en de operationele organisatie van de samenwerking.

Gradaties

Er zijn vier gradaties:

- Geen voorschriften
- Aanbevolen samenwerking: het rijk beveelt de gemeente aan externe samenwerking aan te gaan
- Onvermijdelijke samenwerking: uit de aard van de – al dan niet door het rijk opgedragen - taak is samenwerking met één of meer externe organisaties onvermijdelijk
- Voorgeschreven samenwerking

De gradatie 'onvermijdelijke samenwerking' verwijst naar situaties waarin externe organisaties beschikken over hulpmiddelen die in de uitvoering van beleid noodzakelijk zijn.

Voorbeelden

- Geen voorschriften: Op het gebied van voorlichting, advies, instructie en begeleiding ten behoeve van preventie JGZ bestaat een ruime markt aan alternatieve partners waaruit de gemeente kan selecteren; er bestaan daarover geen rijksvoorschriften.
- Aanbevolen samenwerking: In de (rijks)brochure Parkmanagement worden aanbevelingen gedaan over de samenwerking op het terrein van de kwaliteitsverbetering van bedrijfsterreinen.
- Onvermijdelijke samenwerking: In het onderwijsachterstandenbeleid kunnen gemeenten niet uit onder samenwerking met scholen.
- Voorgeschreven samenwerking: Op het beleidsterrein wonen zijn gemeenten verplicht samenwerking te zoeken met woningcorporaties.

2.3.8

Toezicht

De mate waarin toezicht gehouden wordt op het handelen van de gemeente.

Deze dimensie heeft betrekking op rijks- en provinciaal toezicht op gemeenten, deels uitgevoerd door inspectiediensten. Toezicht wordt hier in brede zin bedoeld, en omvat ook controle.

Deze dimensie heeft geen betrekking op vormen van horizontaal toezicht zoals een wettelijke voorgeschreven rol van cliëntenorganisaties in bepaalde sectoren.

Per taak kan verschillen op welk of welke van de dimensies toezicht gehouden wordt.

Gradaties

De gradaties zijn:

- Geen toezicht
- Informatieplicht: de gemeente dient beleidsinformatie aan de toezichthouder te verstrekken over de ondernomen activiteiten.
- Toetsing output / outcome: de toezichthouder beoordeelt output- / outcome-realisaties.
- Inspectie: de toezichthouder inspecteert de wijze van taakuitoefening door de gemeente.
- Intervenierend toezicht: de toezichthouder kan actief ingrijpen op eventuele afwijkingen van gestelde normen (toepassing hiervan is evenwel uitzonderlijk).

De derde, vierde en vijfde gradatie zullen doorgaans ook de tweede gradatie (informatieplicht) inhouden.

Voorbeelden

- Geen toezicht: Er vindt geen rijkstoezicht plaats op het maximale aantal toegestane koopzondagen in een gemeente.
- Informatieplicht: In het geval van een uitbraak van een epidemie heeft de gemeente de plicht hier melden van te maken aan het rijk.
- Toetsing output / outcome: Outcome en output voortkomend uit (mede) de rijksbijdrage aan de ontwikkeling van de stadseconomie wordt inhoudelijk door het rijk getoetst in het kader van de vaststelling van de subsidiehoogte.
- Inspectie: Inspectie kan plaatsvinden op door de gemeente verstrekte bijstanduitkeringen.
- Intervenierend toezicht: Het rijk kan de gemeente aanwijzingen geven voor de inhoud van een bestemmingsplan, en kan bij taakverwaarlozing zelf het plan op- en vaststellen.

3

TOEPASSING VAN HET MEETINSTRUMENT

3.1.1 Stappenplan voor gebruik van het instrument

Er is een combinatie van methoden nodig om tot betrouwbare invulling van het web te komen. De basis van de invulling vindt plaats op grond van formele regelingen over de taak. Maar uit de cases-studies die ten behoeve van de ontwikkeling van dit instrument zijn uitgevoerd, is gebleken dat raadpleging van personen die werkzaam zijn in de praktijk van de taakuitvoering een noodzakelijke aanvulling hierop is.

Voorzorg: houd rekening met verschillen

De mate van gemeentelijke beleidsvrijheid kan op één taakveld sterk verschillen, afhankelijk van welk deel van het taakveld wordt bekeken. Vaak vallen verschillende activiteiten onder verschillende wettelijke regimes of zijn er andere partijen bij betrokken. Het is dan ook van belang vooraf een goede inschatting te maken van het te onderzoeken taakveld. Gaat het hier daadwerkelijk om één type activiteit of om meerdere activiteiten die onder één formele noemer vallen?

Eenzelfde voorbehoud moet worden gemaakt ten aanzien van gemeentegrootte. Met name op de dimensies 'beleidsdoelen' en 'uitvoering' blijkt er in een aantal gevallen een verschil te bestaan tussen grote en kleine gemeenten. Hetzelfde geldt voor andere factoren, die niet in de dimensies zijn opgenomen. Dergelijke verschillen zijn veelal niet louter uit documentenstudie op te maken. Voor een goed beeld hiervan is het dan nodig contact te zoeken met verschillende deskundigen in het veld.

Indien zich binnen één taak belangrijke verschillen voordoen tussen taakonderdelen of tussen typen gemeenten, kan dat aanleiding zijn om meer dan één web op te stellen.

Werkwijze: stappenplan

Op basis van de ervaringen in de cases is het volgende stappenplan opgesteld:

- Stap 1: Documentenstudie, eventueel aangevuld met gesprekken
- Stap 2: Expertbijeenkomst
- Stap 3: Verslaglegging

De stappen worden hieronder toegelicht.

STAP 1: Documentenstudie, eventueel aangevuld met interviews

Doelstelling

Het opstellen van een eerste meting van de gemeentelijke beleidsvrijheid op het betreffende taakveld, op basis van formele regelingen.

Werkwijze

Gestart wordt met het verzamelen en bestuderen van relevante documenten. Dit zijn wetteksten, subsidieregelingen, contracten en convenanten, en studies over gemeentelijk beleid. Op basis van deze informatie kan een eerste score worden

gegeven op de dimensies van beleidsvrijheid en kan het ‘Spinnenweb beleidsvrijheid’ worden ingevuld. Het betreft dan vooral de invulling van de formele situatie met betrekking tot de beleidvrijheid.

Om de basiskennis te completeren en eerste indrukken van de beleidsvrijheid te ontwikkelen c.q. te testen kan desgewenst contact worden gelegd met enkele (praktijk)deskundigen. De inhoud van het web – dimensie en gradaties – vormen de basis voor het interview (zie bijlage 2 voor de topiclijst die is te gebruiken bij de interviews). Aan de hand hiervan wordt in het interview nagegaan of op alle aspecten van het web de formele situatie rond de taak voldoende in beeld gebracht is.

STAP 2: EXPERTBIJEENKOMST

Doelstelling

Toetsing en verfijning van de meting door een gezamenlijk gesprek met experts, bij voorkeur een representatieve vertegenwoordiging van relevante actoren.

Werkwijze

Ten behoeve van deze stap wordt een bijeenkomst met praktijkexperts georganiseerd. De experts kunnen afkomstig zijn uit verschillende gemeenten (zowel grotere gemeenten als kleinere gemeenten), maar ook algemeen deskundigen op het betreffende taakveld kunnen worden uitgenodigd.

De wijze van selectie van gemeentelijke vertegenwoordigers zal van geval tot geval verschillen. Meestal zal het zinvol zijn om te differentiëren naar gemeentegrootte, maar ook andere differentiaties kunnen nuttig zijn, bijvoorbeeld onderscheid naar landsdelen, onderscheid naar de mate waarin een bepaalde problematiek zich voordoet, of in sommige taakgebieden het onderscheid tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten. De ervaring in de cases leert dat de deelnemers aan de expertmeetings het zeer zinvol vinden wanneer ervaringen vanuit uiteenlopende contexten met elkaar vergeleken worden.

Tijdens de bijeenkomst worden de uitkomsten uit de eerste stap besproken en vergeleken met de ervaringen en percepties van de deelnemers. Langs deze weg wordt de invulling van het web vanuit de formele regelingen aangevuld of genuanceerd met de ervaringen in de praktijk van het functioneren van de regelingen.

STAP 3: VERSLAGLEGGING

Doelstelling

Op een heldere wijze verslag doen van de verkregen resultaten. Dit behelst een spinnenweb (visuele verbeelding) en een “verhaal om het web heen” ter toelichting (tekstuele verbeelding). Het verhaal om het web heen zal vooral met de informatie uit de expertmeeting kunnen worden verteld.

Werkwijze

In de verslaglegging wordt de informatie uit de documentenstudie en de expertmeeting genoteerd. Het spinnenweb dient daarbij als middel om deze beeldend weer te geven. Op zichzelf is een plaatje echter niet voldoende, dus dit moet altijd vergezeld gaan van achtergrondinformatie, een “verhaal”. Hierin komen ook eventuele lessen en aanbevelingen aan de orde.

Wat betreft de opbouw van de toelichtende tekst wordt verwezen naar de structuur van de casus-verslagen:

- Context
- Resultaten
- Toelichting per dimensie

3.1.2 Wijze van invulling

Volgorde

De meest raadzame volgorde bij de invulling van het web is deze:

- Taak
- Taakspecificaties (beleidsdoelen, besluitvorming en uitvoering)
- Instrumenten
- Toezicht

De reden om toezicht als laatste op te nemen is dat in principe toezicht in wisselende vormgeving betrekking kan hebben op de onderscheiden categorieën.

Deze volgorde heeft betrekking op elk van de drie stappen.

Dilemma's

In de cases is naar voren gekomen dat de dimensies en de daarbinnen onderscheiden gradaties voldoen om een bepaalde casus daarbinnen een plaats te geven. Er kunnen zich echter dilemma's voordoen.

In de eerste plaats kan het zijn dat meerdere gradaties van toepassing zijn, bijvoorbeeld in het geval de financiering van een taak vanuit meerdere bronnen afkomstig is. In dat geval geldt als algemene lijn om die gradatie te gebruiken die het meest beperkend is op het punt van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Indien dit uitgangspunt uitdrukkelijk geen recht doet aan de bestaande situatie dan kunnen bij uitzondering op een dimensie ook twee gradaties aangegeven worden.

In de tweede plaats kan het voorkomen dat weliswaar de formele regelingen helder zijn maar dat in de toets aan praktijkervaringen sterk uiteenlopende beelden kunnen bestaan. In die situatie is eveneens de algemene lijn om die gradatie te kiezen die het meest beperkend is ten opzichte van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

In de derde plaats kan blijken dat er discrepantie bestaat tussen de formele regelingen en de beleidspraktijk. Het kan bijvoorbeeld zijn dat het rijk beschikt over bevoegdheden in de sfeer van interveniërend toezicht, maar daarvan in de praktijk zelden gebruik maakt. Dan kan het passend zijn om in de invulling van het web de feitelijke situatie in plaats van de formele situatie weer te geven.

Voor deze dilemma's geldt dat deze beschreven worden in de tekst ter toelichting op het ingevulde web.

4

REFLECTIE

Als wij, na het uitvoeren van de pilots, met het ontwikkelde meetinstrument in de hand terugblikken op de omschrijving van gemeentelijke beleidsvrijheid die het vertrekpunt vormde van dit onderzoek, dan komen wij tot enkele afsluitende reflecties.

Het meetinstrument is geschikt om inzicht te bieden in de variatie tussen taken van de mate van gemeentelijke beleidsvrijheid. Wat de mate van vrijheid betreft kunnen taken onderling vergeleken worden op de relatieve mate van beleidsvrijheid.

Voorts geeft het instrument inzicht in de aard van de beleidsvrijheid, dat wil zeggen op welke dimensies er meer of minder beleidsvrijheid bestaat.

Het instrument is tevens geschikt om inzicht te bieden in de ontwikkeling in de tijd van de beleidsvrijheid binnen één taak, zowel in totaliteit als op onderdelen.

Doordat het instrument deze inzichten biedt is het ook mogelijk het instrument te benutten in de fase van de beleidsontwikkeling, voor zover het aspect van de gemeentelijke beleidsvrijheid daarin aan de orde is.

Het meetinstrument heeft overwegend betrekking op de relatie tussen het rijk en de gemeente. Andere relaties, bijvoorbeeld tussen de gemeente en functionele bestuursorganen, zijn in zeer beperkte mate meegenomen.

Omdat het instrument gebaseerd is op de relatie gemeente – rijk ligt de nadruk op de inperkingen van de beleidsvrijheid. En andersom geformuleerd: het meet de mate waarin de gemeente vrij is van inmenging van het rijk. Dat betekent ook dat het meetinstrument geen indicatie geeft van de ‘positieve vrijheid’ van gemeenten, dat wil zeggen de vrijheid om lokaal invloed uit te oefenen. De dimensie ‘samenwerking’ raakt deze positieve vrijheid wel, maar heeft toch met name betrekking op de inperking van de vrijheid om samen te werken.

BIJLAGE 1: CASUSVERSLAGEN

Deze bijlage bevat de casusverslagen, opgesteld in de fasen 2 en 3. Het betreft achtereenvolgens: milieuvergunning, Wet Collectieve preventie volksgezondheid, ISV, schuldhulpverlening. In de verslagen wordt – mede met het oog op de methodische verantwoording – gebruikt gemaakt van de terminologie en grafische weergaven zoals deze in de uitvoering van cases zijn toegepast. Deze weergave is het prototype dat is gebruikt in de cases. Op basis van de cases is het definitieve web opgesteld. Iedere casus wordt afgesloten met een invulling van dit definitieve web in de definitieve vormgeving. Deze invulling is voor de verantwoordelijkheid van de auteurs.

In de casusverslagen wordt gebruik gemaakt van de indelingen en bewoordingen van dimensies en gradaties zoals deze in de eerste fase van de ontwikkeling van het meetinstrument waren opgesteld. De case-studies gaven aanleiding om op enkele punten de dimensies en gradaties aan te passen, leidend tot het model zoals beschreven in hoofdstuk 2.

In de cases is de medewerking van gemeenten verzocht en verkregen in interviews en expertmeetings. Per cases verschillen de geraadpleegde gemeenten. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met differentiatie in gemeentegrootte. In principe zijn gemeenten willekeurig uitgenodigd om een bijdrage te leveren. In een enkel geval is gebruik gemaakt van bestaande contacten.

CASUS MILIEUVERGUNNING

Inleiding

Op grond van de Wet Milieubeheer zijn bedrijven die milieubelastende activiteiten ontplooiën verplicht hiervoor toestemming te krijgen. Hiertoe moeten de bedrijven voldoen aan algemene regels (opgenomen in AMvB's) of specifieke regels die in een milieuvergunning zijn vervat. Een milieuvergunning stelt regels aan luchtvervuiling, geur- en geluidhinder en de veiligheid van bedrijven. Bedrijven kunnen een milieuvergunning aanvragen bij de gemeente of, als zij een zekere complexiteit bezitten, bij de provincie.

De Wet Milieubeheer (Wm) richt zich op 'bescherming van het milieu'. Hieronder verstaat de Wet Milieubeheer (art 1.1 lid d) "de verbetering van het milieu, de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen, alsmede de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen wan en naar de inrichting". De Wm is inrichtingsgebonden, hetgeen wil zeggen dat de wet is gericht op het voorkomen en/of verminderen van de nadelige gevolgen van specifieke inrichtingen. De wet leent zich niet voor het voeren van een algemeen beleid, zoals dat kan worden gevoerd voor energie, afval, water en mobiliteit. Hiervoor staan andere instrumenten ter beschikking.

In het uitvoeringsbesluit van de Wm, het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (IVB), is bepaald welke bedrijven onder de Wm vallen en hoe een aanvraag voor vergunning moet plaatsvinden. Naast vergunningplichtige bedrijven zijn er ook AMvB-bedrijven. Eigenlijk vallen de meeste bedrijven onder de algemene regels die in AMvB's zijn vastgesteld. Er zijn verschillende AMvB's voor verschillende typen bedrijven, bijvoorbeeld voor transportbedrijven en de detailhandel. Deze bedrijven hoeven geen milieuvergunning te hebben, maar kunnen indien zij voldoen aan de algemene regels volstaan met een melding.

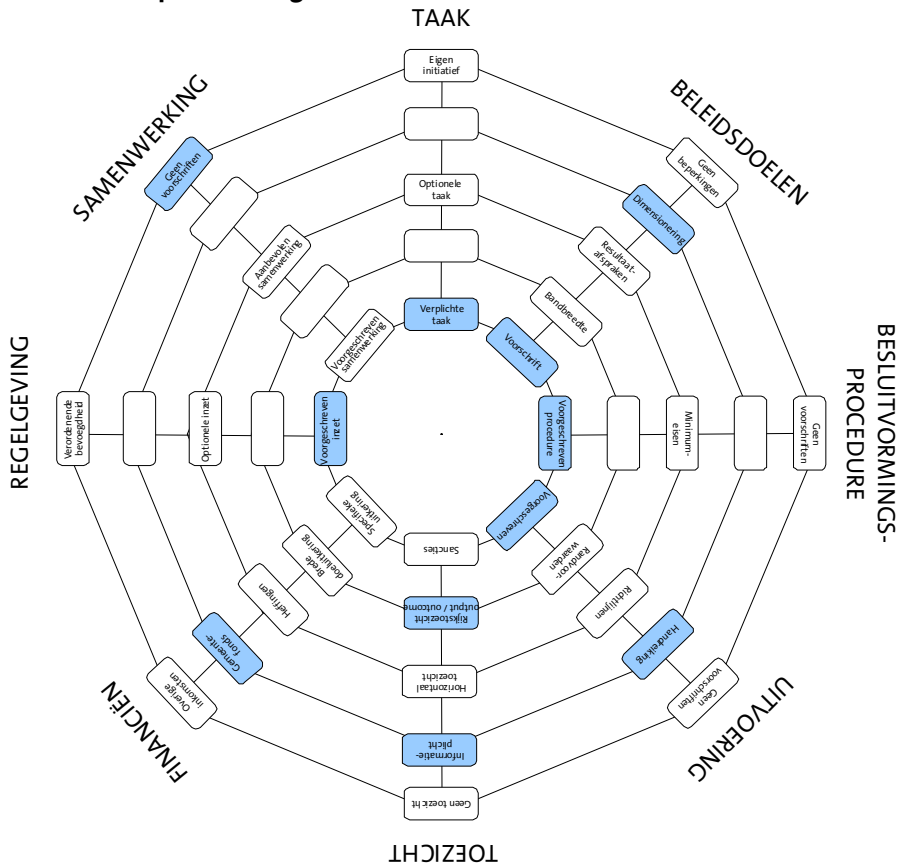
Resultaten

In de pilot Milieuvergunningen is een meetinstrument getoetst dat bestaat uit onderstaande acht dimensies:

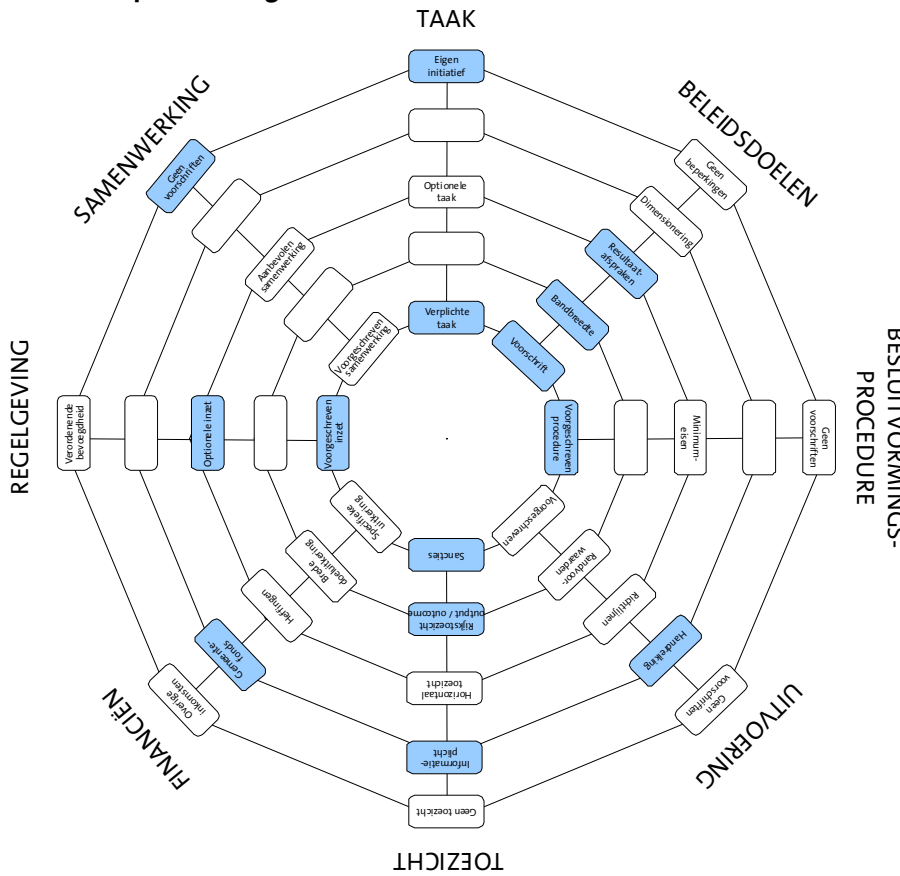
1. Taak: De mate waarin de gemeente vrij is een taak op zich te nemen
2. Beleidsdoelen: de mate waarin de gemeente vrij is doelen van beleid vast te stellen
3. Besluitvorming: de mate waarin de gemeente vrij is in de wijze van besluitvorming over de doelen en over de organisatie van de uitvoering van beleid.
4. Uitvoering: de mate waarin de gemeente vrij is in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid.
5. Rijkstoezicht: de mate waarin het rijk toezicht houdt op gemeentelijk beleid en uitvoering.
6. Financiën: de mate van bestedingsvrijheid van de voor taakuitvoering beschikbare financiële middelen.
7. Juridisch instrumentarium: de mate van vrijheid tot inrichting en gebruik van juridische instrumenten.
8. Coalitievorming: de mate waarin de gemeente vrij is – op enigerlei wijze – coalities te sluiten met andere overheden en/of maatschappelijke organisaties.

Op ieder van deze acht dimensies is de beleidsvrijheid van gemeenten gescoord. Hiervoor zijn op iedere dimensie gradaties benoemd die gescoord kunnen worden (zie ook de bijgevoegde figuur). In de figuur zijn de scores op de dimensies met een andere kleur weergegeven.

A. Voor de expertmeeting



B. Na de expertmeeting



Toelichting:

In de onderstaande tekst worden de scores op de dimensies toegelicht. Bij iedere dimensie wordt aangegeven of de deskundigen uit het veld (waaronder gemeenten) zich herkennen in de score. Daarnaast wordt aangegeven of er een verschil bestaat tussen:

- Grote en kleine gemeenten;
- Het beeld dat het rijk heeft en het beeld dat gemeenten hebben;
- De vrijheid voor het terrein milieuvergunningen als geheel en de vrijheid op subterreinen.

Dimensie 1: Taak

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is een taak op zich te nemen.

Gradaties:

- a. Eigen initiatief: de gemeente neemt geheel eigener beweging de taak op zich
- b. Optionele taak: de rijksoverheid maakt taakuitvoering (wettelijk) mogelijk maar verplicht gemeenten niet tot uitvoering van de taak
- c. Verplichte taak: de rijksoverheid schrijft voor dat de gemeente de taak uitvoert

Score taakveld Milieuvergunningen:

- c. Verplichte taak

Toelichting:

De taak van het verstrekken van milieuvergunningen is een verplichte taak voor de gemeente, tenzij het bedrijf valt onder één van de AMvB's. Er is een ontwikkeling dat steeds meer bedrijven onder de AMvB's vallen en dus geen vergunning nodig hebben. De verwachting is dat over enkele jaren, als de volgende wetswijziging wordt doorgevoerd, nog circa 40.000 bedrijven (van de in totaal circa 500.000 bedrijven in Nederland) een milieuvergunning nodig hebben. Anno 2006 is dat nog circa 100.000. De vergunningverlening wordt eerder uitzondering dan regel.

Een gevolg van deze ontwikkeling voor gemeenten is dat zij zich verhoudingsgewijs meer zullen moeten richten op handhaving dan vergunningverlening. In dergelijke gevallen kunnen burgers de gemeente vragen om te handhaven. Een gemeente is verplicht hier gehoor aan te geven.

Daarnaast is het ook een verplichte taak voor de gemeente om invulling te geven aan preventief beleid (verruimde reikwijdte). Van oorsprong is de aandacht in de Hinderwet gericht op bescherming van de leefbaarheidsaspecten gevaar, schade en hinder. In de Wet Milieubeheer is sprake van een 'verruimde reikwijdte' in de zin dat deze bescherming is uitgebreid tot duurzaamheidsaspecten. Met de verruimde reikwijdte kan de gemeente bij bedrijven aandacht afdwingen voor energie- en waterbesparing, afvalpreventie en -scheiding, en vervoermanagement

Een punt dat hierbij verder nog speelt is dat het ministerie van VROM ook een doelgroepenbeleid voert, waarin afspraken met het bedrijfsleven worden gemaakt met behulp van convenanten. Ten opzichte van het vergunningenbeleid kan dit worden gezien als aanvullend beleid.

Nog vermeld moet worden dat als een gemeente haar taak niet naar behoren uitvoert, zij door het rijk op grond van de Gemeentewet van taakverwaarlozing kan worden beschuldigd. Dit gebeurt echter zelden tot nooit.

Verschil grote en kleine gemeenten	Nee
Verschil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verschil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 2: Beleidsdoelen

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is doelen van beleid vast te stellen.

Gradaties:

- a. Geen beperkingen: er zijn van rijkswege geen beperkingen gesteld aan de beleidsdoelen
- b. Dimensionering: voorgeschreven is over welke onderwerpen de gemeente doelen moet stellen
- c. Resultaatafspraken: gemeente en rijk komen in – enigerlei vorm van – onderling overleg tot opstelling van de te bereiken resultaten
- d. Bandbreedte: de bandbreedte van de beleidsdoelen is – in kwantitatieve of kwalitatieve termen – voorgeschreven
- e. Voorschrift: de doelen zijn van rijkswege vastgelegd

Score taakveld Milieuvergunningen:

- e. Voorschrift
- c. Resultaatafspraken
- d. Bandbreedte

Toelichting:

De doelstellingen voor vergunningverlening zijn voorgeschreven in de zin dat van gemeenten wordt verwacht dat zij aanvragen voor milieuvergunningen behandelen en vergunningen verlenen.

Bij de invulling van de verruimde reikwijdte heeft de gemeente in de praktijk enige speelruimte. De gemeente kan van een bedrijf een plan van aanpak energie/afval/water/vervoer. De ruimte die een gemeente heeft verschilt per deel terrein. Zo heeft een gemeente relatief meer ruimte om te sturen op afvalstoffen dan op de andere terreinen. Ook is in de praktijk de ruimte afhankelijk van de capaciteit van de gemeente. Een gemeente met meer capaciteit, vaak een grotere gemeente (zoals Amsterdam) of samenwerkende gemeenten, kan meer ruimte creëren.

De ruimte die een gemeente heeft, wordt wel weer beperkt doordat de gemeente het besparingspotentieel van een bedrijf, op basis van checklisten, moet vaststellen. Zo betreft de gemeente ook de stand van de techniek in het algemeen en binnen een bedrijfstak bij het verlenen van een vergunning (BBT, best beschikbare technologie). Hierbij speelt mee dat andere partijen bezwaar kunnen maken tegen een vergunning als de verruimde reikwijdte onvoldoende wordt benut. De Raad van State zal toetsen of dit in voldoende mate is gebeurd. Samenvattend: omdat er richtlijnen zijn en er op nationaal niveau een doelgroepenbeleid wordt gevoerd, is de beleidsvrijheid van de gemeente te kenschetsen op de score van resultaatverplichting. Echter, de term 'resultaatverplichting' kan in dit geval beter worden vervangen door 'richtlijnen'.

Een derde score betreft de beleidsdoelen die buiten het directe terrein van milieuvergunningen liggen. Hierbij kan het gaan om de milieudoelen die bestaan op lokaal en landelijk niveau, maar ook doelen op bijvoorbeeld economisch terrein spelen een belangrijke rol. De doelstellingen op aanpalende terreinen kunnen van sterke invloed zijn op de beleidsvrijheid die bestaat bij het verstrekken van

milieuvergunningen. Hierbij speelt mee dat het verstrekken van milieuvergunningen niet op zichzelf staat en nauw verband houdt met het realiseren van doelstellingen op aanpalende terreinen. Zo bestaat er een belangrijke relatie tussen het stimuleren van de industrie en het aantrekken van bedrijven enerzijds en de milieuvergunningen anderzijds. Voor de score betekent dit dat de beleidsdoelen voor het terrein milieuvergunningen zijn voorgeschreven, maar de doelstellingen op aanpalende terreinen een bepaalde bandbreedte opleveren.

Verskil grote en kleine gemeenten	Ja, kleine gemeenten hebben minder mogelijkheden het beleid zelf in te vullen; waardoor doelen niet te hoog worden gesteld.
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Ja, de relatie tussen milieu en ruimtelijke ordening wordt op rijksniveau onderschat
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 3: Besluitvorming

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is in de wijze van besluitvorming over doelen en over de organisatie van de uitvoering van beleid.

Gradaties:

- a. Er zijn geen voorschriften
- b. De essenties van de besluitvormingsprocedures zijn voorgeschreven, de detaillering is aan de gemeente
- c. De besluitvormingsprocedure is nauwgezet voorgeschreven

Score taakveld Milieuvergunningen:

- d. De besluitvormingsprocedure is nauwgezet voorgeschreven

Toelichting:

De besluitvormingsprocedure staat nauwkeurig omschreven in de Algemene Wet bestuursrecht. In de praktijk kunnen gemeenten zich niet altijd houden aan de termijnen.

In het veld milieuvergunningen is een onderscheid te maken tussen de proceskant en inhoudelijke kant van de besluitvorming. De proceskant betreft de procedures, terwijl de inhoudelijke kant gaat over de normen. De normen zijn strak omschreven in aanvullende regelgeving. Echter, de normen in een milieuvergunning bevatten, als gevolg van een meer nauwkeurige dan wel lossere omschrijving, ruimte voor interpretatie.

Het rijk heeft daarnaast ook een aanwijzingsbevoegdheid in de zin dat het kan bepalen dat er iets in een vergunning wordt opgenomen en dat een gemeente zich moet aansluiten bij een andere milieudienst. Echter, deze aanwijzingsbevoegdheid wordt vrijwel nooit gebruikt.

Verskil grote en kleine gemeenten	Nee
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Ja, de normen op sommige terreinen zijn lastiger vast te stellen, bijvoorbeeld voor stank (in vergelijking met geluid)

Dimensie 4: Uitvoering

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid.

Gradaties:

- a. Er bestaan geen voorschriften over de wijze waarop de gemeente het beleid uitvoert
- b. Het rijk biedt de gemeente in adviserende zin een handreiking over uitvoeringsmodaliteiten
- c. Op onderdelen van de taakuitvoering bestaan (technische) uitvoeringsrichtlijnen die verplichtend of adviserend zijn, maar vaak wel algemeen aanvaard zijn. De richtlijnen kunnen door het rijk zijn opgesteld maar ook door anderen zoals intermediaire organisaties
- d. Op hoofdpunten is de wijze van uitvoering voorgeschreven; de gemeente is vrij in de detaillering
- e. De wijze van uitvoering is in detail voorgeschreven

Score taakveld Milieuvergunningen:

- a. Er bestaan geen voorschriften
- b. Het rijk biedt de gemeente in adviserende zin een handreiking

Toelichting:

Op deze dimensie zijn de gradaties 'geen voorschriften' en 'handreiking' gescoord. Hiermee is echter een gecombineerde score gemaakt, in de zin dat het rijk geen voorschriften stelt aan gemeenten wat betreft de uitvoering. Het rijk laat dit geheel over aan de gemeenten. Wel heeft de VNG kengetallen ontwikkeld waar een gemeente gebruik van kan maken. Met deze kengetallen kan een gemeente zelf bepalen hoeveel capaciteit er nodig is op basis van het aantal en type milieuvuulende bedrijven. Er is geen verplichting hier gebruik van te maken.

Indirect wordt de vrijheid van de gemeente in de uitvoering enigszins ingeperkt. Zo moet de gemeente een verslag opstellen voor de VROM-Inspectie en hier moet capaciteit voor worden ingeruimd. Omdat deze inperking voor iedere dimensie geldt, en er een aparte dimensie rijktoezicht is, is hiervoor geen score opgenomen op de dimensie uitvoering.

Verskil grote en kleine gemeenten	Ja, kleine gemeenten hebben problemen met capaciteit en kennis
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 5: Rijktoezicht

Omschrijving: de mate waarin het rijk toezicht houdt op gemeentelijk beleid en uitvoering.

Gradaties:

- a. Er is geen toezicht
- b. De gemeente dient het rijk informatie te leveren
- c. De gemeente verantwoordt zich aan anderen dan het rijk (horizontaal toezicht)
- d. Het rijk houdt toezicht op output en/of outcome
- e. Het rijk kan op enigerlei wijze sancties treffen wanneer de gemeente niet de noodzakelijke prestaties levert

Score taakveld Milieuvergunningen:

Score op vier gradaties:

- b. De gemeente dient het rijk informatie te leveren
- d. Het rijk houdt toezicht op output en/of outcome
- e. Het rijk kan sancties treffen wanneer de gemeente niet presteert

Toelichting:

De gemeenten moeten informatie aanleveren aan de VROM-Inspectie door een verslag op te stellen. Ook zijn gemeenten verplicht de vergunningen van bepaalde typen bedrijven toe te sturen, bijvoorbeeld van vuurwerkfabrieken of -opslagplaatsen.

Op de gemeente wordt verder vooral toezicht gehouden om te toetsen of de gemeente zich voldoende van haar taak vergewist. Hiertoe wordt de output van de gemeenten bekeken, dus in hoeverre vergunningen (tijdig) worden verleend en of er geen achterstand is bij het actualiseren van de vergunningen.

Het rijk kan sancties treffen als de gemeente niet voldoende presteert, maar – zoals hierboven al is geconstateerd – is dit in de praktijk uitzonderlijk. Overigens kent de gemeente zelf een eigen correctiemechanisme. Over het algemeen heeft een negatieve beoordeling van de VROM-Inspectie een impact binnen de gemeente zelf, waardoor de Gemeenteraad al vaak corrigerend optreedt richting de milieufdeling of milieudienst.

Verskil grote en kleine gemeenten	Nee
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 6: Financiën

Omschrijving: de mate van bestedingsvrijheid van de voor de taakuitvoering beschikbare financiële middelen.

Gradaties:

- a. Inkomsten uit eigen belastingen, grondverkoop, e.d.
- b. Inkomsten uit het Gemeentefonds
- c. Inkomsten uit vergoedingen voor gemeentelijke dienstverlening
- d. Inkomsten uit een brede doeluitkering die relatief breed besteedbaar zijn
- e. Inkomsten uit een specifieke uitkering, waarvan de bestedingswijze nauwgezet is voorgeschreven

Score taakveld Milieuvergunningen:

- b. Gemeentefonds

Toelichting:

De gemeenten financieren de vergunningverlening uit het Gemeentefonds. In 1997 zijn de milieuleges afgeschaft. Sindsdien zijn de milieuvergunningen voor bedrijven gratis. Dit zou kunnen veranderen als de omgevingsvergunning wordt ingevoerd waarin naast de milieuvergunning ook andere vergunningen zijn opgenomen.

Uiteraard zijn er op het bredere milieuterrein wel allerlei rijkssubsidies, zoals voor duurzaam bouwen.

Verskil grote en kleine gemeenten	Nee
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 7: Juridisch instrumentarium

Omschrijving: de mate van vrijheid tot inrichting en gebruik van juridische instrumenten

Gradaties:

- De gemeente heeft de mogelijkheid zelf regels vast te stellen
- Het rijk stelt juridisch instrumentarium beschikbaar waarvan de gemeente naar eigen inzicht al dan niet gebruik kan maken
- Het rijk schrijft de juridische instrumenten en het gebruik daarvan voor

Score taakveld Milieuvergunningen:

- Het rijk stelt juridisch instrumentarium beschikbaar en gemeente gebruikt dit naar eigen inzicht
- Het rijk schrijft de juridische instrumenten en het gebruik daarvan voor

Toelichting:

Dat het rijk het juridische instrumentarium, in dit geval de milieuvergunning, voorschrijft aan de gemeente, is al hierboven aan bod gekomen. Vrijwel ieder bedrijf heeft, als het niet onder een van de AMvB's valt, een milieuvergunning nodig.

Een apart terrein dat sterk is gerelateerd aan de milieuvergunning, betreft de AMvB's waarin algemene regels staan waar bedrijven aan moeten voldoen. Gemeenten kunnen volstaan met het houden van toezicht op de bedrijven. Daarnaast kunnen gemeenten ook nadere eisen stellen. Gemeenten kunnen in hun regelgeving verder gaan dan de normen die in de AMvB's staan opgenomen. Ondanks dat het hier niet strikt gaat om de milieuvergunning, is het stellen van nadere eisen er zo nauw mee verbonden, dat het mogelijk is een extra score op deze dimensie te geven. Dit is de score 'optionele inzet'.

Verskil grote en kleine gemeenten	Nee
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 8: Coalitievorming

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is – op enigerlei wijze – coalities te sluiten met andere overheden en/of maatschappelijke organisaties.

Gradaties:

- Er zijn van rijkswege geen verplichtende of belemmerende regels rond coalitievorming
- Het rijk adviseert tot samenwerking met andere overheden en/of maatschappelijke organisaties
- Samenwerking is in wet- en regelgeving (inclusief voorwaarden bij uitkeringen) verplicht gesteld

Score taakveld Milieuvergunningen:

- a. Geen verplichtingen tot samenwerking met andere partijen.
- c. Samenwerking is in wet- en regelgeving (inclusief voorwaarden bij uitkeringen) verplicht gesteld

Toelichting:

In de wet is aangegeven dat milieuvergunningen moeten worden afgestemd met vergunningen die op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) wordt verleend. Ook andere afstemmingen zijn verplicht, zoals bouwvergunningen, met de brandweer (bijvoorbeeld in geval van een vuurwerkfabriek of -opslagplaats), met de provincie (als het gaat om geluid), en het rijk (bij een complexer bedrijf).

Van rijkswege zijn er verder geen verplichtingen tot samenwerking. Gemeenten werken wel smet andere gemeenten samen, maar hiertoe zijn ze niet verplicht. Ook is samenwerking met andere partijen niet verplicht gesteld.

De mate waarin een gemeente initiatief neemt dan wel reactief is, is niet meegenomen in het meetinstrument voor de beleidsvrijheid van gemeenten. De gemeente Amsterdam is een initiatiefrijke gemeente. De gemeente heeft een omslag gemaakt van 'kan niet'-gemeente naar 'meedenk'-gemeenten.

Een ander voorbeeld van een actieve dienst is de DCMR. Een voorbeeld is de Tweede Maasvlakte waar zes plannen zijn om energiecentrales te bouwen. Het DCMR is in deze discussie gesprongen omdat er maar behoefte is aan en ruimte voor twee energiecentrales.

Verskil grote en kleine gemeenten	Nee
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Inhoudelijke reflectie*Realistisch beeld beleidsvrijheid*

Het hierboven weergegeven en omschreven beeld van beleidsvrijheid is in samenspraak met een aantal gemeenten en met het rijk tot stand gekomen. Het beeld wordt door gemeenten en rijk onderschreven.

Bruikbaarheid dimensies

In de pilot is gebleken dat de dimensies goed bruikbaar zijn om de beleidsvrijheid van gemeenten op het terrein milieuvergunningen in kaart te brengen. De gesprekspartners konden op ieder van de acht dimensies een score geven. Enkele dimensies zijn wel als meer bepalend getypeerd voor het vaststellen van de beleidsvrijheid: de dimensies taak, besluitvorming en rijkstoezicht. Deze drie dimensies worden gezien als kenmerkend voor de beleidsvrijheid van gemeenten op het terrein milieuvergunningen.

Helderheid dimensies

De acht dimensies zijn niet alle even helder voor het terrein van milieuvergunningen. Zo liggen de dimensies 'taak' en 'beleidsdoelen' dicht bij elkaar in de zin dat een gemeente wat betreft de verlening van milieuvergunningen weinig doelstellingen kan opstellen: het is haar taak milieuvergunningen te verlenen waardoor de hoofddoelstelling in zekere zin is bepaald. Ook is de dimensie 'juridisch' is niet

helemaal helder voor het terrein milieuvergunningen, omdat de milieuvergunning in zichzelf een juridisch instrument is.

Gradaties op dimensies

De gesprekspartners hebben bij twee dimensies aangegeven dat de gradaties niet helemaal zijn afgestemd op het terrein van milieuvergunningen. Bij de dimensie 'beleidsdoelen' is aangegeven dat de gradatie 'resultaatafspraken' beter vervangen kan worden door een gradatie 'richtlijnen'. Daarnaast is bij de dimensie 'rijkstoezicht' aangegeven dat de gradatie 'horizontaal toezicht' niet past. Volgens de gesprekspartners is het hier beter een gradatie als 'rijkstoezicht op proces' op te nemen.

Ideaal web

Het ideale web bevat de acht dimensies met op twee punten ander gradaties (zie 4.4). Daarnaast is door de gesprekspartners aan gegeven dat er mogelijk een extra dimensie is: aanpalende beleidsterreinen. Deze extra dimensie is voorgesteld, omdat de aanpalende terreinen veel invloed uitoefenen op de beleidsvrijheid van gemeenten op het terrein van milieuvergunningen.

Reflectie procesmatig

Medewerking gemeenten

De medewerking van gemeenten aan de pilot is gemiddeld te noemen. Aan de ene kant waren enkele gemeenten zeer bereid hun medewerking te verlenen. Aan de andere kant hadden andere gemeenten hier meer moeite mee. Redenen die hiervoor werden aangedragen, waren onder meer de werkdruk en directe relevantie van de pilot voor de eigen gemeente.

Overigens was de medewerking van gemeenten bij de afzonderlijk interviews iets groter dan bij de deelname aan de rondetafelsessie. Overigens is dit te verwachten, aangezien de interviews ten kantore van de gesprekspartner plaatsvonden en zij voor de rondetafelsessie moesten reizen. Daarentegen werd het eigen nut van de score op het spinnenweb in de rondetafelsessie hoger ingeschat dan in de gesprekken. Wellicht is dit het gevolg van het onderlinge gesprek tussen collega-deskundigen.

Kwantitatieve score

Het scoren op de dimensies verliep over het algemeen soepel. De dimensies waren goed uit te leggen aan de gesprekspartners en een score was snel gemaakt. Wel maakten de gesprekspartners bij iedere dimensie enkele kanttekeningen of nuanceringen, hetgeen er op duidt dat de praktijk zich niet helemaal laat vangen in de scores. Een toelichting op de scores blijkt nodig.

Kwalitatieve verhaal

Zoals hierboven aangegeven, komt het kwalitatieve verhaal gelijktijdig tot stand met het scoren op de dimensies. Het kwalitatieve verhaal dient als toelichting op de scores.

Conclusies

De gesprekspartners in de pilot, medewerkers van gemeenten en het rijk, zijn van oordeel dat het spinnenweb met de acht dimensies een goede score mogelijk maakt van de beleidsvrijheid van gemeenten op het terrein milieuvergunningen. Het scoren is aangenaam en levert een inzichtelijk beeld op.

Achteraf gezien heeft de eerste score, die op basis van literatuuronderzoek is gedaan, in de kern een juiste score opgeleverd. De nuancering die hierop in de gesprekken en de rondetafelsessie zijn gegeven, heeft de oorspronkelijke score niet ontkracht. Het spinnenweb van de gemeten beleidsvrijheid voor het terrein milieuvergunningen gaf een score aan van weinig beleidsvrijheid. De nuancering hierop is dat op onderdelen de gemeenten wel zeker enige beleidsvrijheid hebben. Toch, als wordt gevraagd wat nu het meest kenmerkende is voor het beleidsterrein, wordt ook door betrokken gemeenten gewezen op de oorspronkelijke keuze.

Dat de oorspronkelijke keuze op basis van literatuurstudie door de reactie van gemeenten is genuanceerd, ligt in lijn der verwachting. De praktijk is nu eenmaal veelkleuriger dan de papieren werkelijkheid. In dit geval is de nuancering de richting uitgegaan van meer beleidsvrijheid. Het is echter de vraag of deze nuancering op andere terreinen dezelfde richting uitgaat, of dat uitersten op de schaal van beleidsvrijheid in de praktijk naar een gemiddelde worden getrokken. Hierover kan op basis van één casus geen uitspraak worden gedaan.

Ter afsluiting

In onderstaande web zijn de uitkomsten van de casus milieuvergunning weergegeven in de definitie versie van het web gemeentelijke beleidsvrijheid. Deze weergave is volledig voor de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

CASUS STEDELIJKE VERNIEUWING (ISV)

Inleiding

Aan het einde van de jaren negentig heeft de rijksoverheid een beleidskader ontwikkeld met het doel om de unieke combinatie van de stedelijke problemen het hoofd te kunnen bieden. In dit Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) gaat het niet alleen om het verbeteren van leefbaarheid en veiligheid in steden, maar vooral ook om het aanpakken van problemen op de snijvlakken van fysieke en sociale kwesties.⁵ Kenmerkend voor stedelijke vernieuwing is de gebiedsgerichte aanpak en de integrale manier van werken. De grondslag voor deze stedelijke vernieuwing ligt in de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv), welke op 1 januari 2000 van kracht is geworden en waarvoor de minister van VROM verantwoordelijkheid draagt. Kortweg regelt deze wet wat onder stedelijke vernieuwing wordt verstaan, hoe gemeenten aanspraak kunnen maken op middelen en dat de gemeenteraad 'zorg draagt voor de stedelijke vernieuwing' (art. 1 en 2 Wsv en hoofdstuk 3 Wsv).

Hoewel het woord 'stedelijk' doet vermoeden dat het alleen om grote gemeenten gaat, kan ISV ook van toepassing zijn op kleine gemeenten. De wet onderscheidt rechtstreekse en niet-rechtstreekse ISV gemeenten. Het gaat enerzijds om 31 rechtstreekse gemeenten van Nederland (G4 en G27 gezamenlijk), die direct bij het ministerie van VROM aanspraak kunnen maken op het Investeringsbudget voor Stedelijke Vernieuwing. Anderzijds gaat het om niet-rechtstreekse gemeenten die via de betreffende provincie aanspraak hierop kunnen maken (zie ook art 3 Wsv). Binnen ISV lopen er diverse programma's, zoals de 56 wijkaanpak waarin binnen de rechtstreekse gemeente aandachtswijken zijn voorgedragen om de herstructurering van zo'n wijk te stimuleren. Een ander voorbeeld is het innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV), waar (vooral) niet-rechtstreekse gemeenten innovatieve ideeën en plannen konden indienen of ondersteuning konden vragen bij de uitvoering van een innovatief project of programma. IPSV viel alleen binnen ISV 1, terwijl de 56 wijkaanpak ook nog in ISV 2 doorloopt. Het beleidskader is na de eerste periode (ISV 1: 2000 t/m 2004) nu bezig aan de tweede periode (ISV 2: 2005 t/m 2009).⁶ Beide perioden laten zien dat er een 'ontwikkelingsrelatie' bestaat tussen het rijk en gemeenten die met stedelijke vernieuwing (willen) omgaan.⁷ Het is vooral deze ontwikkelingsrelatie tussen rijk en gemeenten die stedelijke vernieuwing interessant maakt als casus om onderzoek te doen naar de beleidsvrijheid van gemeenten.

Probleemstelling

Deze casus gaat over de beleidsvrijheid van gemeenten op het beleidsterrein Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en heeft een tweeledige doelstelling. Enerzijds wordt er empirisch vastgesteld hoe hoog de beleidsvrijheid van gemeenten is voor het beleidsterrein ISV. Anderzijds heeft het als doel om te reflecteren op de methodische robuustheid van het meetinstrument voor de mate van beleidsvrijheid. Hieruit voortvloeiend staat de volgende vraag centraal in deze casus.

⁵ Voor de goede orde: het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor ISV. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het grotestedenbeleid, waarbij naast de combinatie van sociale en fysieke problemen ook de relatie met economische problemen in de 31 grote steden wordt gelegd.

⁶ ISV 3 (2010 t/m 2014) wordt momenteel ook al voorbereid.

⁷ ISV 1 is onder andere ex post geëvalueerd door Ecorys (2006), maar is bijvoorbeeld ook (ex durante) onder de loep genomen door de Algemene Rekenkamer (2003).

Wat is de mate van beleidsvrijheid van gemeenten voor het beleidsterrein Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing? En in hoeverre is het meetinstrument een robuust instrument om de mate van beleidsvrijheid te meten?

Onderzoeksontwerp

In het onderzoek zijn er, na deskresearch, drie rechtstreekse (56 wijkaanpak) en drie niet-rechtstreekse gemeenten (binnen IPSV) geselecteerd die mondeling of telefonisch zijn geïnterviewd. Bij de selectie van gemeenten voor de dataverzameling is niet alleen gestreefd naar variatie in gemeentegrootte, maar ook naar geografische spreiding over het land. Op basis hiervan is het meetinstrument zoveel mogelijk ingevuld en vervolgens voorgelegd aan een groep deskundigen tijdens de expertmeeting (zie ook de bijlage behorende bij deze pilot).

Structuur casus

Door deskresearch (o.a. documentanalyse en het bestuderen van wetteksten), de inbreng van respondenten en de deskundigen is het meetinstrument toegepast en zo realistisch mogelijk weergegeven. Het onderhavige rapport doet hier verslag van en behandelt achtereenvolgens: de resultaten en de invulling van het meetinstrument respectievelijk na de interviews en na de expertmeeting, een toelichting op de acht dimensies, een inhoudelijke reflectie en een reflectie op het proces, waarna wordt afgesloten met een conclusie.

Resultaten

We onderscheiden acht dimensies waarop beleidsvrijheid van gemeenten wordt gemeten. In de volgende twee figuren staat dit grafisch weergegeven voor het beleidsterrein stedelijke vernieuwing. Figuur 1 geeft de meting op basis van de deskresearch én de interviews. Deze meting dient als input voor de expertmeeting. De tweede meting is gebaseerd op de expertmeeting en dient tevens als definitieve versie. Figuur 2 geeft dit weer. De onderlinge verschillen komen in de toelichting aan bod.

Toelichting:

In de onderstaande tekst worden de scores op de dimensies toegelicht. Er wordt steeds aangegeven of de respondenten en deskundigen uit het veld zich in de scores konden vinden. Daarnaast wordt er net als in de andere cases aangegeven of er een verschil bestaat tussen:

- Grote en kleine gemeenten. In deze casus hanteren we het onderscheid tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten;
- Het beeld dat het rijk heeft en het beeld dat gemeenten hebben;
- De vrijheid voor stedelijke vernieuwing als geheel of alleen voor subterreinen geldt.

Dimensie 1: Taak

Vanuit het ministerie van VROM wordt stedelijke vernieuwing benadert als programmasturing, waarbij de basistaken en resultaatafspraken in de wet stedelijke vernieuwing zijn vastgelegd en de gemeenten zelf kunnen bepalen hoe ze dat vervolgens uitvoeren. Tijdens de expertmeeting gaven deskundige aan dat projecten in sommige gemeenten al liepen waarna er pas aanspraak is gedaan op extra subsidiering door ISV. In zo'n geval ligt de beleidsvrijheid voor het initiatief van zo'n project bij gemeenten, maar wanneer gemeenten ISV-gelden krijgen, dan moeten ze zich aan wettelijke kaders houden.

Zowel de IPSV als de 56-wijkaanpak gemeenten geven aan dat de taken die zij hebben met betrekking tot stedelijke vernieuwing duidelijk zijn. Wel valt op dat de niet-rechtstreekse gemeenten (IJst, Roermond, Hoorn) in de interviews aangeven dat hun taken met name *optionele taken* zijn. Terwijl de rechtstreekse gemeenten (Rotterdam, Nijmegen, Utrecht) zeggen dat er veel ruimte voor eigen initiatief is. Het lijkt er dus op dat gemeenten binnen 56 wijkaanpak een grotere beleidsvrijheid met betrekking tot hun taken ervaren dan de gemeenten binnen IPSV. In de expertmeeting werd aangevuld dat gemeenten die aanspraak maakten op programma's meer eigen initiatief konden tonen dan gemeenten die slechts voor een enkel project financiering kregen. Programmameenten hebben doorgaans een bredere aanpak en kunnen flexibeler omgaan met de middelen, terwijl de projectgemeenten veel gericht aan hun (enige) taak moeten voldoen.

Al met al konden zowel respondenten als experts zich vinden in de score *optionele taak*.

Verskil rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten	Er werd alleen een verschil ervaren tussen project- en programmameenten. Programmameenten komen nagenoeg overeen met rechtstreekse gemeenten en projectgemeenten met niet-rechtstreekse gemeenten. Wat verder speelt is dat rechtstreekse gemeenten vooral met het ministerie van VROM en niet-rechtstreekse gemeenten met provincies te maken hebben. Sommige provincies hebben extra taken toegevoegd.
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Er is geen verschillend beeld tussen rijk en gemeenten
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Zoals hierboven aangegeven werd binnen IPSV meer optionele taak ervaren en binnen de 56 wijkaanpak meer eigen initiatief

Dimensie 2: Beleidsdoelen

Ook op deze dimensie komen de scores overeen tussen de interviews en de expertmeeting. Stedelijke vernieuwing wordt gekenmerkt door resultaatafspraken. Het gaat er niet zozeer om hoe de gemeenten hun prestaties halen, maar dat ze deze halen. De resultaatafspraken die de beleidsdoelen binnen de stedelijke vernieuwing gelden, zijn duidelijker geworden. In ISV 1 waren er veel meer prestatie-indicatoren (soms wel

60 per gemeenten). Deze zijn in ISV 2 teruggebracht tot 15 algemene prestatie-indicatoren. In de expertmeeting gaven deskundigen aan dat de score eigenlijk tussen *dimensionering* en *resultaatafspraken* inzit. Binnen de wet stedelijke vernieuwing wordt aangegeven aan welke onderwerpen geld besteed mag worden en vervolgens hoe de resultaten behaald zullen worden. Na enige discussie lag de voorkeur toch bij de resultaatafspraken, omdat deze als algemeen werd ervaren. Met andere woorden, beleidsdoelen binnen ISV zijn over het algemeen gebaseerd op resultaatafspraken.

Uitgelicht: De onduidelijkheid over de multiplier binnen ISV 1

Tijdens de interviews gaven niet-rechtstreekse gemeenten aan de status en de interpretatie van een multiplier van 10 (binnen ISV 1) onduidelijk opriep. Enerzijds was het onduidelijk waarom dit 10 zou moeten zijn. Anderzijds was het onduidelijk welke 'externe' investeringen onder deze noemer vielen. Ook werd vooral door de rechtstreekse gemeenten aangegeven dat de multiplier onmogelijk gehaald kan worden bij projecten die in 'slechte' wijken lopen. 'Met een multiplier van 2 moet je daar al blij zijn' (citaat: coördinator stedelijke vernieuwing gemeente Rotterdam). Na doorvragen kwam naar voren dat de aard van een project en de context waarin dit project moet worden uitgevoerd bepaalt in hoeverre de gestelde multiplier gehaald kan worden. Een investering in een puur fysiek ('hard') project is voor veel marktpartijen veel aantrekkelijker en verleidelijker dan een investering in een ('zacht') sociaal-maatschappelijk project. Uitgaande van de doelstelling van externe (markt)partijen om de winst te maximaliseren of maatschappelijk verantwoord bezig te zijn, ligt de prioriteit veel meer bij deelname aan 'economisch rendabele' dan 'sociaal maatschappelijk' verantwoorde projecten. 'Externe investeerders investeren nu eenmaal niet in gebieden waar zij (zelf) geen rendement zullen halen.' In achterstandswijken lijken deze investeringen per definitie niet door marktpartijen te worden gedaan. In Hoorn is de multiplier gehaald (zelfs 12!). In Rotterdam slechts 2 of minder in het project Oud Zuid.

De formulering van de multiplier als doelstelling heeft onduidelijkheid opgeroepen in ISV 1. In ISV 2 is dit daarom ook afgeschaft. Een dergelijke aanpassing toont de continue ontwikkeling en de reflexieve relatie tussen ministerie en gemeenten aan.

Verskil rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten	Er is een klein verschil tussen de rechtstreekse en de niet-rechtstreekse gemeenten. Dat heeft vooral met de ambtelijke capaciteit te maken. Een rechtstreekse gemeente heeft vaak een hele afdeling stedelijke vernieuwing, terwijl een niet-rechtstreekse gemeente soms maar een half fte heeft. In feite blijven de doelen hetzelfde.
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	In principe weinig verschil. Het gaat er voor een deel ook om dat gemeenten 'handig' opschrijven wat het ministerie verlangd. Het ministerie heeft vooral gelet op een gedegen argumentatie en een serieuze benadering van aanvragen.
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Geen verschil tussen beleidsterreinen

Zowel de taak als de beleidsdoelen zoals deze in de wet en aanverwante documenten worden gehanteerd worden als stimulerend ervaren. Gemeenten gebruiken dergelijke richtlijnen om het proces in te richten en zich te committeren aan het halen van bepaalde doelen binnen een gestelde termijn.

Dimensie 3: Besluitvorming

Over de besluitvorming is men ronduit duidelijk. De wet bepaalt (art 2 Wsv) dat de gemeenteraad beslist. De wethouders en het ambtelijk apparaat voeren het uit. De gemeenteraad neemt de beslissingen vooral in het geval van de 56 wijkaanpak. Voor gemeenten die onder het IPSV vallen en niet-rechtstreeks zijn aangewezen spelen de provinciale staten ook een rol in de besluitvorming. De wet verplicht deze besluitvormingsorganen om een 'ontwikkelingsprogramma' vast te stellen. In de Wet Stedelijke Vernieuwing zijn enkele procedures en termijnen opgesteld waaraan

gemeenten moeten voldoen om aanspraak te maken op het investeringsbudget. Experts en respondenten geven aan dat de score voor besluitvorming een voorgeschreven procedure is. Het ministerie van VROM benadrukt dat deze voorgeschreven procedure slechts beperkt is tot enkele termijnen en het feit dat gemeenteraden de besluiten nemen. 'Gemeenteraden moeten gericht kiezen voor een bepaald project of programma. Het moet een bewust proces zijn, waarbij de gemeenten niet hun oren slaafs laten hangen naar het ministerie van VROM', aldus de beleidsmedewerker van VROM.

Verskil rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten	Geen verschil; gemeenteraad beslist.
Verskil tussen beeld van rijk gemeenten	Geen verschil.
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	De vereisten aan besluitvorming voor bijvoorbeeld het instellen van een wijkontwikkelingsmaatschappij is lichter dan de vereisten aan de besluitvorming van de 56 wijkaanpak. Er zijn verschillen per subterrein.

Dimensie 4: Uitvoering

De manier waarop stedelijke vernieuwing wordt uitgevoerd hangt samen met de geformuleerde taken en doelstellingen. Het gaat er niet per se om hoe een gemeente haar doelen haalt, maar dát ze deze haalt. Tijdens de interviews hebben de respondenten het meest kritiek geleverd op de uitvoering van stedelijke vernieuwingprogramma's en projecten. Blijkbaar worden de gestelde wettelijke kaders in de dagelijkse praktijk duidelijk. Het meest gehoorde kritiekpunt is de overmatige vraag aan gemeenten om je aangevraagde geld te verantwoorden. Vaak wordt er direct bij vermeld dat de gemeenten dit ook wel logisch vinden. Minder tijd aan dergelijk bureaucratisch verplichtingen zou een efficiëntere uitvoering en procesgang van stedelijke vernieuwing betekenen, aldus de respondenten uit de gemeenten. De respondenten vonden dat de uitvoering aan randvoorwaarden moest voldoen, die in de wet zijn geformuleerd.

Ook tijdens de expertmeeting geven de experts aan dat gemeenten in de uitvoering aan randvoorwaarden moeten voldoen, bijvoorbeeld voor een bepaalde datum een gesubsidieerde activiteit hebben verantwoord. Het niveau *randvoorwaarden* wordt als meest geschikt geacht voor de beleidsvrijheid van gemeenten. Echter, de provincie geeft aan dat zij voor niet-rechtstreekse gemeenten ook een *handreiking* hebben opgesteld waarin wordt geadviseerd waar, binnen de wettelijke kaders, de meeste ruimte ligt voor (niet-rechtstreekse) gemeenten. Van deze handreiking is echter alleen gebruik gemaakt door niet-rechtstreekse gemeenten die echt geen idee hadden hoe ze een ISV-project moesten uitvoeren.

Het rijk heeft in de uitvoering faciliterend en adviserend opgetreden. Zij hebben vooral geluisterd en meegedacht met gemeenten. Tijdens de expertmeeting kwam tevens naar voren dat het bij diverse (rechtstreekse) gemeenten even duurde voordat rijk en gemeente elkaar 'begrepen'. Tijdens de uitvoering (van zowel ISV 1 als ISV 2) is de afstand tussen ministerie en praktijk afgetast. Gemeenten waardeerden de houding van het ministerie om tijdens de uitvoering zoveel mogelijk op afstand te staan. Sommige gemeenten vroegen zich af of het rijk in staat was ook daadwerkelijk die afstand te (blijven) houden. Een structureel onderling vertrouwen is lastig en daar moet continu aan gewerkt worden. 'Je moet constant vanuit de onderlinge relatie (de verantwoordelijkheid tussen rijk en gemeente) zoveel mogelijk ruimte geven aan

gemeenten en zoeken naar de verbetering', aldus beleidsmedewerker van het ministerie van VROM.

Verder kan de uitvoering negatief beïnvloed worden door aanpalende wetgeving. Als voorbeeld wordt genoemd dat bepaalde stedelijke vernieuwingsprojecten in de gemeente Utrecht niet verder uitgevoerd kunnen worden omdat de Europese richtlijn voor luchtkwaliteit niet wordt gehaald. Europese of nationale regelgeving werkt bijvoorbeeld beperkend of in ieder geval als extra randvoorwaarden voor de beleidsvrijheid van gemeenten bij de uitvoering van stedelijke vernieuwing.

Verskil rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten	Enigszins. Niet-rechtstreekse gemeenten konden advies inwinnen over de uitvoering bij de provincie. Rechtstreekse gemeenten moesten aan (directe) wettelijke randvoorwaarden voldoen.
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Het rijk vindt dat ze geen voorschriften hebben opgelegd aan gemeenten. Wel waren ze bereidwillig om te luisteren en te faciliteren waar nodig.
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	De uitvoering van projecten was strakker georganiseerd en minder flexibel dan programma's.

Dimensie 5: Rijktoezicht

Deze dimensie wordt herkend door de geïnterviewden en wordt als toetsing op output / outcome ervaren. Respondenten maken een onderscheid tussen ISV 1 en ISV 2. ISV 1 zou meer gericht zijn geweest op toetsing op outcome, dus meer gericht op de (structurele) maatschappelijke effecten van de inzet van stedelijk vernieuwing (gemiddeld 60 unieke indicatoren per gemeente). ISV 2 zou meer gericht zijn op haalbare en meetbare doelen (slechts 15 algemene indicatoren). In de expertmeeting wordt dit onderkend, maar wordt hierbij toegevoegd dat andere scores van toezicht ook een rol spelen. Zo werd er een onderscheid gemaakt naar toezicht op het proces en toezicht op de inhoud. Over het proces werd namelijk regelmatig gevraagd 'hoe het ermee stond' of 'hoe ver men was'. Gemeenten ervoeren dit als *informatieplicht* naar het rijk toe én *toezicht op het proces*. Op de inhoud was er vooral toezicht op de (al of niet) gehaalde *output*. Puur formeel gezien hebben rijk en provincie de bevoegdheid om *sancties* op te leggen als prestaties achterblijven. Tijdens de expertmeeting kwam naar voren dat deze sancties er in theorie zijn, maar in de praktijk nagenoeg niet worden ingezet. 'Financiële sancties zijn er niet opgelegd, wel werden de prestatieafspraken benadrukt in een kritisch geval', aldus beleidsmedewerker VROM.

Hoewel het *provinciaal of rijktoezicht op output en outcome* het meest duidelijk is, spelen de scores *informatieplicht*, *rijktoezicht op proces* en *sancties*, feitelijk ook een rol. Omdat we slechts één score mogen invullen in het meetinstrument is *toezicht op outcome en output* het meest voorkomend.

Verskil rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten	Provincies hadden in enkele gevallen meer toezicht op niet-rechtstreekse gemeenten dan het rijk op de rechtstreekse gemeenten. Impliciet lijkt mee te spelen hoeveel professionals er binnen een gemeente werkzaam zijn met ISV-programma's of -projecten. Hierdoor is er minder toezicht op rechtstreekse gemeenten dan op niet-rechtstreekse.
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Rechtstreekse gemeenten hebben meer 'macht', waarbij tevens de relatie tussen stadsbestuurders en ministers op het toezicht van invloed is. Als men elkaar kent belt men elkaar gewoon even op om zaken 'informeel' te regelen.
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Geen verschil tussen beleidsterreinen

Dimensie 6: Financieel

De financiële mogelijkheden van gemeenten binnen stedelijke vernieuwing zijn hoofdzakelijk gebaseerd op een *brede doeluitkering*. ‘Het zit echter dicht tegen het gemeentefonds aan’, aldus beleidsmedewerker VROM. Het beschikbare budget voor stedelijke vernieuwing staat bij het ministerie van VROM op de begroting, dus de minister van VROM is hier voor verantwoordelijk. Het moet binnen de wet stedelijke vernieuwing verantwoord kunnen worden. Feitelijk moet het budget besteed worden aan fysieke doeleinden. Hiermee kan in de praktijk flexibel worden omgegaan omdat het doorgeschoven kan worden naar een volgende periode. In het geval van de subsidiering van een programma is het tevens mogelijk om tussen onderdelen te schuiven. Dit zit dicht tegen de systemen van het gemeentefonds aan. Echter, het gemeentefonds kent zijn eigen verantwoordingsstructuren en valt tevens onder de verantwoording van een andere minister.

Naast de investering in stedelijke vernieuwing door het Rijk (voor IPSV gemeenten via de provincie) hebben alle gemeenten ook zelf geïnvesteerd. Dit is gefinancierd vanuit de eigen middelen van de gemeenten en goedgekeurd door de raad. Dat is ook logisch wat de gemeenteraad gaat immers over de allocatie van gemeentelijke middelen. Ook zijn er naast lokale en provinciale of rijksoverheden externe investeerders betrokken. In de onderzochte gemeenten zijn dit woningcorporaties en, afhankelijk van de aard van het project, projectontwikkelaars.

Verskil rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten	Er bestaat een verschil: bij niet-rechtstreekse gemeenten is er eerder sprake van een specifieke uitkering, omdat zij meestal slechts <i>een project</i> voor stedelijke vernieuwing gesubsidieerd hebben gekregen. Deze subsidie moet aan dat specifieke project besteed worden. Zoals eerder opgemerkt kunnen gesubsidieerde programma's flexibeler omgaan met de subsidie, omdat zij tussen onderdelen mogen overhevelen. Bij niet-rechtstreekse gemeenten is er dus eerder sprake van specifieke uitkering en bij rechtstreekse is er doorgaans sprake van brede doeluitkering.
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Er is een verschil in de belevingswereld tussen rijk en gemeenten met betrekking tot financiën. Het rijk ziet het als minimale eis. De gemeenten denkt meer 'geef het geld nu maar'.
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	IPSV was een subsidie om eens te 'experimenteren met spannende dingen'. Het was vooral een subsidieregeling. De 56 wijkaanpak was vooral een brede doeluitkering.

Dimensie 7: Juridisch

Tijdens de behandeling van deze dimensie viel op dat er een verschil van opvatting was tussen geïnterviewden in de 6 geselecteerde gemeenten en de deskundigen in de expertmeeting. Geïnterviewden zijn zich niet bewust van het juridische instrumentarium die zij eventueel zouden kunnen inzetten bij stedelijke vernieuwing. Hoewel ze erkennen dat ze via een bestemmingsplan- of onteigeningsprocedure een juridisch instrument in handen hebben, wordt deze in de onderzochte gemeenten niet gehanteerd. Ze kunnen dit instrumentarium optioneel inzetten, maar feitelijk gebeurt dit niet. Respondenten benadrukken dat ze eigenlijk 'geen' juridische instrumenten hebben; ze zijn zich er te weinig van bewust. In de expertmeeting wordt dit deels onderkend, maar heerst ook een ander beeld. 'Gemeenten zouden juridisch instrumentarium beter kunnen benutten', aldus een beleidsmedewerker van de provincie Utrecht. 'Onteigeningen komen best vaak voor', aldus een projectmanager van de gemeente Utrecht. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld voor herstructurering van wijken een beroep doen op de 'wet voorkeursrecht' (WRO instrumentarium). In Utrecht wordt hiervan gebruik gemaakt. Wat ook meespeelt is dat een niet-rechtstreekse gemeente weinig juridisch kennis in huis heeft. Vaak wordt er een beroep gedaan op

externe kennis (lees: extern advies). *Optionele inzet* lijkt de meest geschikte gradatie op deze dimensie.

Verskil rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten	Niet-rechtstreekse gemeenten hebben een kleinere juridische capaciteit in huis dan rechtstreekse gemeenten. Vooral in niet-rechtstreekse gemeenten kan het juridisch instrumentarium beter worden uitgebuit.
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Het rijk vindt dat de gemeente verantwoordelijk is voor de inrichting en de vernieuwing van de stad. Op basis van de gemeentewet (bijvoorbeeld subsidieverordeningen) en beleid over grondexploitatie kan een gemeente juridisch instrumentarium inzetten, aldus het rijk. Voor (vooral niet-rechtstreekse) gemeenten bestaat er geen eenduidig beeld hoe ze beschikbare juridisch instrumentarium kunnen inzetten.
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Moelijk te achterhalen.

Dimensie 8: Coalitievorming

Gemeenten kunnen hun beleidsvrijheid beïnvloeden door samen te werken met partners. Dit kan zowel verruimende als beperkende gevolgen hebben voor de beleidsvrijheid van gemeenten. Met betrekking tot ISV schrijft de Wet Stedelijke Vernieuwing voor met wie er samengewerkt moet worden. Voor gemeenten is het bijvoorbeeld binnen herstructureringsprogramma's en -projecten waarbij een woningcorporatie betrokken is, voorgeschreven om met deze corporaties samen te werken.⁸ 'Gemeenten zijn veroordeeld tot de woningcorporaties', aldus de beleidsmedewerker van VROM. Dit speelt vooral binnen de 56 wijkaanpak, omdat hier vooral sprake is van herstructurering van wijken en stedelijke gebieden.

Sommige gemeenten hebben binnen hun eigen collegeprogramma de doelstelling om vooral meer burgers te betrekken bij plannen en beleid. Dit wordt binnen ISV ook wel toegepast, maar hiervoor gelden geen harde (wettelijke) voorschriften.

Zowel in de interviews als in de expertmeeting kwam naar voren dat het overwegend woningcorporaties zijn waarmee wordt samengewerkt. Deze samenwerking wordt echter vanuit de wet of vanuit een collegeprogramma voorgeschreven.

Verskil rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten	In een niet-rechtstreekse gemeente is er vaak maar één woningcorporatie waarmee samengewerkt moet worden. Provincies vragen ook altijd aan niet-rechtstreekse gemeenten of er samengewerkt wordt.
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Uit de expertmeeting kwam naar voren dat het Rijk positiever is over voorgeschreven samenwerking dan gemeenten.
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Zoals gezegd speelt voorgeschreven samenwerking vooral bij herstructurering. Bij andere subterreinen (zoals IPSV) wordt samenwerking aangemoedigd, maar is het niet verplicht.

Inhoudelijke reflectie

Hieronder wordt weergegeven in hoeverre het ontwikkelde meetinstrument een herkenbaar, bruikbaar en volledig beeld gaf.

⁸ Het toezicht op woningcorporaties ligt bij het ministerie van VROM.

⁹ In ISV 3 (2010 – 2014) zal er naar gestreefd worden hoe gemeenten hun samenwerking met mogelijke partners in beeld kunnen brengen (gebaseerd op interview met beleidsmedewerker VROM).

Realistisch beeld meetinstrument?

De plaatjes uit paragraaf 2 zijn tot stand gekomen door discussie met vertegenwoordigers van gemeenten (o.a. de interviews), het ministerie van VROM en andere experts uit het veld. Het plaatje geeft een realistisch beeld van de werkelijkheid.

Bruikbaarheid van de dimensies?

Elke dimensie uit het meetinstrument werd als bruikbaar en noodzakelijk geacht om inzicht te krijgen in de beleidsvrijheid van gemeenten bij stedelijke vernieuwing. Op elke dimensie is gescoord door de diverse gesprekspartners. De dimensies beleidsdoelen en rijkstoezicht werden door de gemeenten en de experts onderkent als belangrijkste dimensie. Het ministerie van VROM vond de uitvoering en het financiële instrumentarium de meest dominante en relevante dimensie voor de beleidsvrijheid van gemeenten bij stedelijke vernieuwing. De dimensie 'juridische instrumenten' bracht bij de diverse gesprekspartners onduidelijkheid met zich mee. Op basis van de discussie over deze juridische dimensie zouden we moeten afvragen of deze dimensie überhaupt zou moeten worden opgenomen in het meetinstrument. Althans, dit geldt natuurlijk vooral voor dit beleidsterrein. Zoals blijkt uit de andere cases speelt het juridisch instrumentarium weldegelijk een rol als dimensie van beleidsvrijheid. Binnen stedelijke vernieuwing wordt deze echter slechts minimaal of niet gehanteerd.

Helderheid dimensies?

Over het algemeen zijn de dimensies herkenbaar en helder geformuleerd. Er is wat discussie geweest over het verschil in 'taken' en 'beleidsdoelen' maar de gesprekspartners konden hier na wat discussie toch mee uit de voeten.

Aansluitend bij een punt uit de vorige subparagraaf ontstond tijdens de discussie in de expertmeeting er tevens wat onduidelijkheid over *de manier waarop* je naar juridisch instrumentarium moet kijken. Gaat het om het instrumentarium die de gemeente kan inzetten, of wordt de beleidsvrijheid van gemeenten beperkt door bijvoorbeeld Europese wetgeving? Deze beperking uit zich vaak (pas) in de uitvoering. Bij de toelichting op de uitvoering hebben we kort stilgestaan hoe de Europese richtlijn luchtkwaliteit de stedelijke vernieuwing in Utrecht belemmerde. Externe wetgeving kan (doorgaans) een beperkende invloed hebben op de beleidsvrijheid. Het is opvallend dat er over deze dimensie geen eenduidig beeld bestaat bij gesprekspartners.

Omdat bij stedelijke vernieuwing vooral niet-rechtstreekse gemeenten onder provinciaal toezicht in plaats van onder rijkstoezicht staan wordt deze dimensie voor het beleidsterrein stedelijke vernieuwing dus zowel 'provinciaal toezicht' als 'rijkstoezicht' genoemd.

Gradaties op de dimensies:

Verreweg de meeste gradaties binnen de dimensies waren duidelijk en werden herkend door de gesprekspartners. Het feit dat er op de dimensie 'rijkstoezicht' vier van vijf gradaties zijn gescoord, geeft aan dat deze gradaties wellicht te specifiek gedefinieerd zijn.

Ideale web voor dit beleidsterrein?

Gesprekspartners hadden nog enkele suggesties om dimensies toe te voegen aan het al ontwikkelde meetinstrument. Hieronder staan deze suggesties weergegeven met een korte toelichting:

- Bestuurskracht: het hangt van de bestuurskracht van de gemeente zelf af in hoeverre zij in staat is om beleidsvrijheid te ontwikkelen. De kwaliteit van het bestuurlijke apparaat speelt een rol. Aanverwant, maar meer in kwantitatieve termen kwam er tijdens de expertmeeting meerdere keren naar voren dat rechtstreekse gemeenten eenmaal meer ambtelijk knowhow hebben en beschikken over grotere afdelingen met meer specialistische kennis dan niet-rechtstreekse gemeenten. De grootte en de bestuurskracht van een gemeente spelen, volgens de experts, dus ook een rol om de beleidsvrijheid van gemeenten in kaart te brengen.
- Vanuit het ministerie van VROM werd gesuggereerd om onder de twee onderste brede blokken 'bevoegdheden' en 'instrumenten' wellicht een nog breder blok op te nemen, namelijk 'ministeriële verantwoordelijkheid'. De redenering was dat de bevoegdheden en instrumenten die gemeenten hebben om hun beleidsvrijheid te gebruiken is een afgeleide van de ministeriële verantwoordelijkheid.
- Het instrument laat tevens een 'zachter' element niet zien, namelijk in hoeverre gemeenten en ministeries een *houding* hebben om ruimte en beleidsvrijheid te willen geven. Dergelijke subjectieve en menselijke elementen zijn natuurlijk ook moeilijk te vatten in een analytisch model.

Reflectie procesmatig

Medewerking gemeenten

De bevroegde gemeenten waren bereid om mee te werken aan de interviews.¹⁰ Er was een rechtstreekse gemeente die wat vraagtekens had in hoeverre dit onderzoek een versturende werking zou hebben op de relatie tussen ministerie VROM en de betreffende gemeente. De meeste ambtenaren zeiden verder direct 'ja'. Ze gaven de indruk meteen te weten waar het onderzoek precies overging (het daagde...). De bereidheid om deel te nemen aan de expertmeeting was eveneens hoog. Experts waren zeker bereid om mee te doen. De hoofdreden waarom ze toch niet aanwezig konden zijn waren 'andere afspraken in de agenda' of 'vakantieplannen'. Wij adviseren bij het organiseren van volgende expertmeetings om vroegtijdig (bijvoorbeeld een maand van tevoren) afspraken te plannen met beoogde experts.

Kwantitatieve scores

Het scoren op de dimensies verliep soepel. Het was duidelijk wat er werd bedoeld en leverde levendige discussies op. Enkele malen is de discussie, gezien de tijd, afgekapt.

Kwalitatief verhaal

Gesprekpartners gaven aan dat het kwantitatieve verhaal (de scores op de dimensies) niet lost gezien mag worden van de verhalen en achtergronden in de praktijk (het kwalitatieve verhaal).

Conclusies

Deze case behandelde de volgende vraag: 'wat is de mate van beleidsvrijheid van gemeenten voor het beleidsterrein Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing? En in hoeverre is het meetinstrument een robuust instrument om de mate van beleidsvrijheid te meten?'

¹⁰ Na een eerste selectie van 6 gemeenten is er slechts 1 extra gemeenten benaderd. De reden hiervoor was omdat de betreffende ambtenaar op vakantie was. Aangezien er op korte termijn data nodig waren is er een andere gemeenten geselecteerd.

Het antwoord op het eerste deel van de vraag luidt als volgt. Kijkend naar figuur 2 in paragraaf 2 en de toelichting op de dimensies in paragraaf 3, dan moeten we concluderen dat op de meeste dimensies er in de middengradaties gescoord wordt. Alleen de besluitvorming en de coalitievorming bevindt zich op de laagste mate van beleidsvrijheid. Er is geen enkele dimensie waarop de hoogste gradatie wordt gescoord.

Het antwoord op het tweede deel van de vraag luidt als volgt. De gesprekpartners konden zich vinden in het meetinstrument. Het gaf hen meer inzicht in de onderdelen van beleidsvrijheid en het was behulpzaam als analysekader. Ze vonden het daarom een goede exercitie om weer eens vanuit (beleids)theoretische benaderingen naar het beleidsvrijheid van gemeenten bij stedelijke vernieuwing te kijken.

De belangrijkste beperking van het meetinstrument is dat het een statisch plaatje is voor een dynamisch proces. Het wordt niet duidelijk wat de onderlinge causaliteit is van de verschillende dimensies en hun gradaties. Verder werd opgemerkt dat het gevaar bestaat dat het meetinstrument kwetsbaar is voor subjectieve interpretatie. Het hangt ervan af wie het invult en in hoeverre die persoon inlevingsvermogen in de praktijk heeft. Ook werd de onderlinge relatie en het onderlinge vertrouwen tussen gemeente en rijk als factor genoemd die de beleidsvrijheid positief, dan wel negatief kan beïnvloeden. Naast het (van achter het bureau) invullen van het meetinstrument werd het noodzakelijk geacht om ook 'met het veld' daadwerkelijk te spreken, zodat de 'geïnterpreteerde praktijk' geconfronteerd wordt met de 'werkelijke praktijk'. Immers, in de beleidspraktijk komen de complexiteit van het beleid en omgevingsinvloeden naar voren die de papieren praktijk niet direct ziet of in ieder geval in een ander licht zet.

Blijkbaar spelen naast de gehanteerde dimensies essentiële waarden als 'vertrouwen' en een 'realistisch inlevingsvermogen' een belangrijke rol. Betekenisvolle interactie tussen rijk en gemeenten waarin oog is voor de letter van de wet, maar ook geluisterd wordt naar de gevolgen hiervan in de werkelijke beleidspraktijk is van wezenlijk belang om gemeenten de ruimte te geven (binnen de kaders van de wet) om stedelijke vernieuwing te ontwikkelen en uit te voeren. Ook hier lijkt het credo 'het is geven en nemen' op te gaan.

Ter afsluiting

In onderstaande webben zijn de uitkomsten van de casus Stedelijke vernieuwing weergegeven in de definitie versie van het web gemeentelijke beleidsvrijheid. Deze weergave is volledig voor de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

Websites:

- Websites gemeenten Hoorn, Nijmegen, Roermond, Rotterdam, Utrecht, IJLst
- Website KEI (www.kei-centrum.nl)
- Website Kenniscentrum Grote Gemeenten (www.kcgs.nl)
- Website www.overheid.nl (Wet Stedelijke Vernieuwing, Gemeentewet, Woningwet)
- Website SEV Realisatie (www.SEV-realisatie.nl)
- Website van ministerie van BZK, grotestedenbeleid (www.minBZK.nl)
- Website ministerie van VROM, stedelijke vernieuwing, IPSV, 56-wijkaanpak (www.minVrom.nl)
- Website VNG (www.vng.nl)

Gesprekspartners

Er zijn telefonische en mondelinge interviews gehouden met ambtenaren die de stedelijke vernieuwing coördineren (ISV 1 en 2) of hebben gecoördineerd (ISV 1) en o.a. het contact met de provincie respectievelijk het ministerie (hebben) onderhouden. Ook is er een rondetafelsessie gehouden met experts uit het veld. Hieronder staat weergegeven wie de gesprekspartners bij de interviews en wie gesprekspartners bij de rondetafelsessie waren.

Gesprekspartners bij de interviews (periode 29 mei – 21 juni 2006):

De heer Pijl, gemeente Hoorn (IPSV: Facetplan Beeldende Kunst)
 De heer P. Smolders, gemeente Roermond (IPSV: Roerdelta), duo interview
 De heer Van Vught, gemeente Roermond (IPSV: Roerdelta), duo interview
 De heer M. Faasse, gemeente IJLst (IPSV: IJLst Nooitgedagt)
 De heer W. Van Hees, Gemeente Nijmegen (56 wijkaanpak: Willemskwartier)
 De heer R. Nyendorff, Gemeente Rotterdam (56 wijkaanpak: Oud Zuid)
 Mevrouw E. Lommen, Gemeente Utrecht (56 wijkaanpak: Kanaleneiland)

Gesprekspartners bij de rondetafelsessie op 6 juli 2006:

Mevrouw P. Wiggers, provincie Utrecht
 Mevrouw E. Lommen, gemeente Utrecht
 De heer W. Vos, Ecorys
 De heer P. Bordewijk, begeleidingscommissie

Aanvullend gesprek met expert:¹¹

De heer J. Kok, ministerie van VROM, DG Wonen, Directie Stad en Regio (mondeling)

¹¹ Voor de expertmeeting waren ook vertegenwoordigers uitgenodigd van woningcorporatie Portaal, het ministerie van VROM, gemeente Utrecht. Deze experts hadden toegezegd om te komen, maar vanwege de warmte (en daardoor) enkele bermbrandjes naast het spoor reden de treinen naar Utrecht met veel vertraging waardoor zij toch niet aanwezig konden zijn. Ik heb met de vertegenwoordiger van het ministerie van VROM op maandag 17 juli nog een uitgebreid interview gehouden en hem de bevindingen van de expertmeeting voorgelegd.

CASUS WET COLLECTIEVE PREVENTIE VOLKSGEZONDHEID

Inleiding

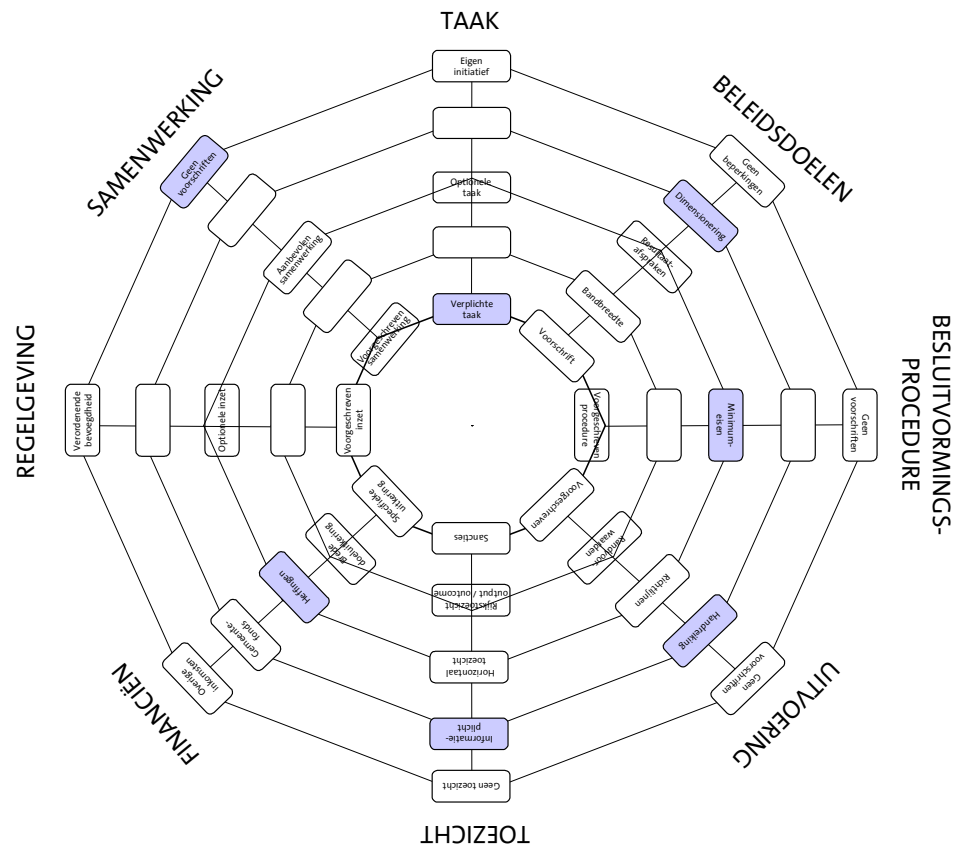
Deze casus betreft twee onderdelen van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid. In de Wcpv wordt onder collectieve preventie 'bescherming en bevordering van de gezondheid van de bevolking of van specifieke groepen daaruit alsmede het voorkomen en het vroegtijdig opsporen van ziekten onder die bevolking' verstaan. De WCPV is gewijzigd naar aanleiding van het Besluit Collectieve Preventie Volksgezondheid (BCPV) en bedeeft gemeenten taken en verantwoordelijkheden toe ten aanzien van collectieve preventie. De gemeenten brengen de hieruit voortvloeiende werkzaamheden over het algemeen onder bij de Gemeentelijke/ Gewestelijke Gezondheidsdienst (GGD).

De WCPV onderscheidt drie deelterreinen: 'collectieve preventie', 'infectieziektebestrijding' en 'jeugdgezondheidszorg'. Deze casus zal de gemeentelijke beleidsvrijheid van laatste twee deelterreinen in kaart brengen: infectieziektebestrijding en jeugdgezondheidszorg.

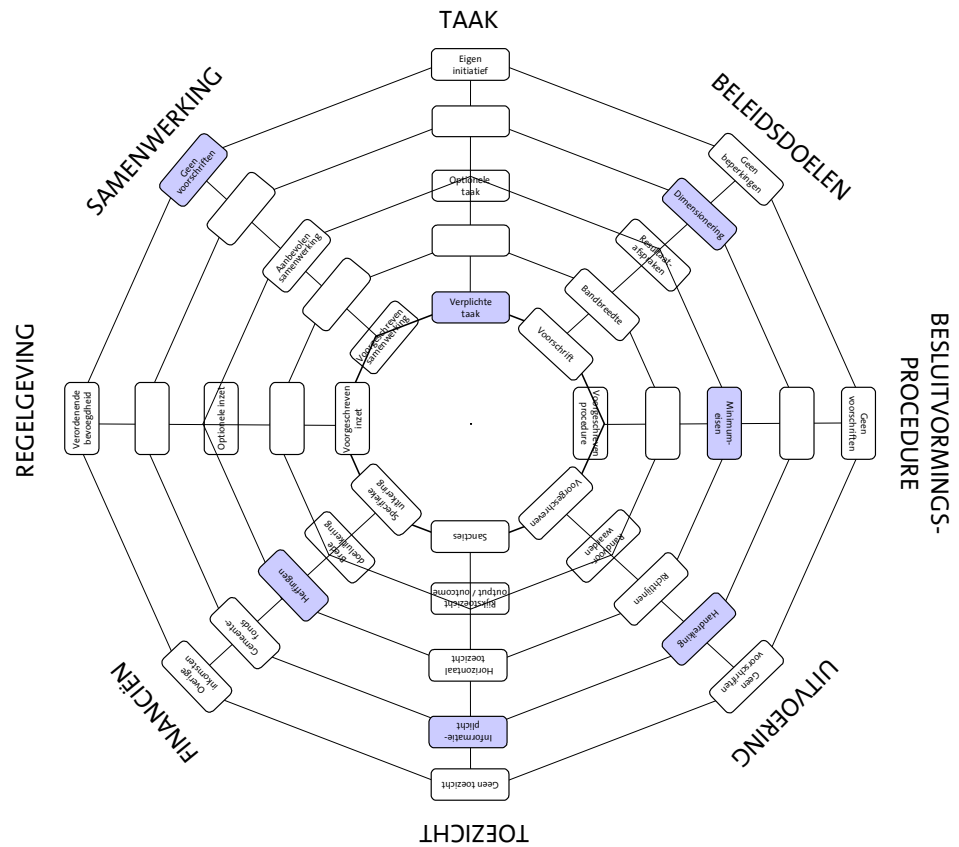
Wat betreft het deelterrein 'infectieziektebestrijding': B&W wordt opgedragen zorg te dragen voor de uitvoering van infectieziektebestrijding. Deze casus zal de deelverantwoordelijkheid 'het zonodig aanbieden van vaccinatie van specifieke groepen in het kader van een epidemie van infectieziekten' (WCPV art.3.1; BCPV art.3.2) onder de loep nemen.

Wat betreft het deelterrein 'jeugdgezondheidszorg': B&W wordt opgedragen zorg te dragen voor de uitvoering van de preventieve gezondheidszorg ten behoeve van personen in de leeftijd van nul tot negentien jaar. De deeltaak die binnen deze casus uitgediept zal worden is 'het geven van voorlichting, advies, instructie en begeleiding op het gebied van JGZ' (W 3.a.2.c).

B1 Jeugdgezondheidszorg voor expertmeeting



B1 Jeugdgezondheidszorg na expertmeeting



Toelichting:**Dimensie 'TAAK'; “de mate waarin de gemeente vrij is een taak op zich te nemen”**

(5= verplichte taak, 3 = aanbevolen taak, 1 = eigen initiatief)

De taak die aan gemeenten in het kader van de Wcpv wordt opgedragen luidt als volgt: 'B&W bevordert de totstandkoming en de continuïteit van en de samenhang binnen collectieve preventie alsmede de onderlinge afstemming tussen deze collectieve preventie en de curatieve gezondheidszorg' (WCPV, art.2.1). In artikel 3b van de WCPV staat vastgelegd dat deze taak een verplichte taak is. De gestelde taak omvat onder andere het zorgdragen voor de uitvoering van *infectieziektebestrijding* (WCPV art.3.1) waaronder het zondig aanbieden van vaccinatie van specifieke groepen in het kader van een epidemie van infectieziekten (BCPV 3.2.d).

Ook omvat deze taak het zorgdragen voor de uitvoering van de *jeugdgezondheidszorg* (WCPV art.3a.1), waaronder het geven van voorlichting, advies instructie en begeleiding valt (WCPV art31.2d). Gerelateerd hieraan is de taak bij te dragen aan de opzet, uitvoering en afstemming van gezondheidsvoorlichting en -opvoeding (WCPV art.2.2c). Op de dimensie 'taak' bestaan enkel verplichte taken betreffende de collectieve preventie gezondheidszorg. Daarmee scoort deze dimensie een 5; namelijk 'verplichte taak'. De rijksoverheid schrijft dus voor dat de gemeente deze taken uitvoert.

Deze score is noch tijdens de interviews noch tijdens de expertmeeting ter discussie gesteld. Wel werd er tijdens beide momenten aangegeven dat met name de taak met betrekking tot jeugdgezondheidszorg zo ruim geformuleerd is dat hij voor meerdere interpretaties vatbaar is. De taak is dus verplicht, maar welke taak dit precies is wordt niet als duidelijk ervaren.

Dimensie 'BELEIDSDOELEN'; “de mate waarin de gemeente vrij is doelen van beleid vast te stellen”

(5= voorschrift, 4 = bandbreedte, 3 = resultaatafspraken, 2 = dimensionering, 1 = geen beperkingen)

De minister van VWS stelt iedere vier jaar bij nota landelijke prioriteiten vast op het gebied van collectieve preventie volksgezondheid (WCPV art.7.2). Deze prioritering wordt zowel op het gebied van infectieziekten als op het gebied van jeugdgezondheidszorg vastgesteld. Hiermee is in ieder geval een dimensionering van het vaststellen van beleidsdoelen aangebracht.

Het beleid op het gebied van infectieziekten wordt verder vooral landelijk ontwikkeld en vastgelegd in wetten en protocollen. Het lokale beleid heeft hier weinig invloed op.

Op de dimensie 'beleidsdoelen' m.b.t. 'vaccinatie van specifieke groepen' bestaan dus geen tot nauwelijks vrijheden betreffende het stellen van de doelen van beleid. Daarmee scoort deze dimensie een 5; namelijk 'voorschrift'. Tijdens de interviews wordt wel aangegeven dat wat op papier staat flinterdun is, maar dat men accentueert wat al bepaald is.

In het 'Besluit jeugdgezondheidszorg' worden de gemeentelijke taken op het gebied van voorlichting, advies, instructie en begeleiding nader uitgewerkt. Artikel 1 van dit

besluit beschrijft het overkoepelende doel van jeugdgezondheidsbeleid; namelijk 'het bevorderen, beschermen en beveiligen van de gezondheid en de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van jeugdigen, zowel op individueel als op populatieniveau'. Naast de taakomschrijving worden echter in de wet beleidsdoelen omschreven. Wel wordt echter – zoals hierboven beschreven – iedere vier jaar een landelijke prioritering op dit gebied opgesteld. Hiermee is in ieder geval een dimensionering van het vaststellen van beleidsdoelen aangebracht.

Op de dimensie 'beleidsdoelen' m.b.t. 'voorlichting, advies, instructie en begeleiding op het gebied van jeugdgezondheidszorg' is voorgeschreven over welke onderwerpen de gemeente doelen moet stellen. Daarmee scoort deze dimensie een 2; namelijk 'dimensionering'.

Deze score wordt door de interviews en de expertmeeting bevestigd. Uitleg hierbij is dat de beleidsdoelen eens in de vier jaar geformuleerd worden door en voor de gemeenten zelf naar aanleiding van de landelijke prioritering. Binnen de gestelde kaders is de invulling dus vrij.

Dimensie 'BESLUITVORMING'; *“de mate waarin de gemeente vrij is in de wijze van besluitvorming¹² over doelen en uitvoering van beleid”*

(5= voorgeschreven procedure, 3 = minimumeisen, 1 = geen voorschriften)

In de WCPV wordt de gemeenteraad (onderscheidenlijk B&W) voorgeschreven advies te vragen aan de GGD alvorens besluiten te nemen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de collectieve preventie gezondheidszorg (WCPV art.5.2).

Verder wordt zowel op het gebied van 'vaccinatie specifieke groepen' als op het gebied 'voorlichting, instructie en begeleiding op het gebied van jeugdgezondheidszorg' voorgeschreven dat de gemeente elke vier jaar een nota gemeentelijk gezondheidsbeleid vaststelt, waarin ten minste wordt aangegeven hoe uitvoering wordt gegeven aan art.2 (het bevorderen van de totstandkoming en de continuïteit van en de samenwerking binnen collectieve preventie alsmede de onderlinge afstemming tussen deze collectieve preventie en de curatieve gezondheidszorg en het bijdragen aan opzet, uitvoering en afstemming van preventieprogramma's, met inbegrip van gezondheidsvoorlichting en -opvoeding), 3 eerste lid (het zorgdragen voor de uitvoering van de infectieziektebestrijding), en aan art.3a (het zorgdragen voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg waaronder het geven van voorlichting, advies, instructie en begeleiding).

Op de dimensie 'besluitvorming' bestaan dus minimumeisen betreffende besluitvorming aangaande de collectieve preventie gezondheidszorg. Daarmee scoort deze dimensie op beide onderwerpen ('vaccinatie specifieke groepen' en 'voorlichting, advies, instructie en begeleiding op het gebied van JGZ) een 3; namelijk 'minimumeisen'. De essenties van de besluitvormingsprocedure zijn voorgeschreven, de detaillering is aan de gemeente.

Bij de deeltaak 'vaccinatie specifieke groepen' moet worden opgemerkt dat de mate van beleidsvrijheid in besluitvorming afhankelijk is van de context en de situatie zoals die zich voordoet. De vrijheid is er totdat er iets misgaat, waarna er zou worden

¹² Met inbegrip van procedures van bezwaar en beroep in het kader van besluitvorming

ingegrepen van buitenaf. De vrijheid is er dus op papier, maar in een noodgeval wordt deze al gauw ingeperkt. Eigenlijk zou je kunnen zeggen dat de vrijheid er is op momenten dat het niet nodig is.

Dimensie ‘UITVOERING’; *“de mate waarin de gemeente vrij is in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid”*

(5 = voorgeschreven, 4 = randvoorwaarden, 3 = richtlijnen, 2 = handreiking, 1 = geen voorschriften)

De nota van toelichting achter in de BCPV verklaart dat de uitvoering van de infectieziektebestrijding in eerste instantie aan de GGD wordt voorbehouden, maar dat in de praktijk de gemeenten en de GGD'en de gehele infectieziektebestrijding behartigen naar gelang de situatie vraagt. De GGD beoordeelt bij meldingen van gevallen van infectieziekten of maatregelen nodig zijn. Tijdens de interviews werd aangegeven dat de gemeente met name een organisatorische rol heeft waarbij de vrijheid groot is vanwege de urgentie van de vaccinatie. Ondertussen is alles vastgelegd in protocollen en zal een rechtsbasis toch ergens vandaan moeten worden gehaald.

Op de dimensie ‘uitvoering’ m.b.t. ‘vaccinatie van specifieke groepen’ bestaan richtlijnen, maar wordt voornamelijk gehandeld op basis van handreikingen. Tijdens de expertmeeting wordt besloten de score op 2 uit te laten komen; namelijk ‘handreiking’. Het rijk biedt de gemeente in adviserende zin een handreiking over uitvoeringsmodaliteiten.

Het uitvoeren van de taak ‘voorlichting, advies, instructie en begeleiding op het gebied van JGZ’ wordt in die zin nader omschreven dat in de Nota van toelichting van het Besluit Jeugdgezondheidszorg wordt vermeld dat de overgangen tussen voorlichting, advies, instructie en begeleiding vloeiend behoren te zijn, waarbij het preventieve karakter van de interventie voorop hoort te staan. Het uitvoeren van de taak ‘voorlichting’ wordt verder uitgesplitst naar risicoreducerende voorlichting, ontwikkelingsondersteunende voorlichting en zorggerichte voorlichting. Op het gebied van ‘voorlichting, advies, instructie en begeleiding op het gebied van JGZ’ biedt het rijk de gemeente in adviserende zin een handreiking over uitvoeringsmodaliteiten. Daarmee scoort deze dimensie een 2; namelijk ‘handreiking’.

Een kanttekening dient echter te worden geplaatst en wel de volgende: hoewel de deeltaak op het gebied van JGZ aan gemeenten is toebedeeld, blijkt er een oerwoud aan initiatieven te bestaan vanuit verschillende instanties (de GGD en consultatiebureaus daargelaten) welke ruimte in beslag nemen de taak uit te voeren. Tijdens de expertmeeting wordt deze observatie bevestigd en wordt aangegeven dat circa 85% op de deeltaak uitgevoerd wordt door andere actoren dan de gemeente. Geopperd wordt deze 85% uit de portefeuille van de gemeente te verwijderen, daar de taak enkel voor ‘administratieve rompslomp’ zorgt. De uitvoering van de overige 15% zou bediscussieerd mogen worden.

Dimensie ‘TOEZICHT’; *“de mate waarin toezicht wordt gehouden door het Rijk op het taakgebied collectieve preventie volksgezondheid”*

(5 = sancties, 4 = output/ outcome, 3 = horizontale verantwoording, 2 = informatieplicht, 1 = geen toezicht)

De ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de WCPV (WCPV art.7a.1).

Verder kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot het verstrekken van systematische informatie door gemeenten aan de minister van VWS inzake de uitvoering van de WCPV (WCPV art.8.2).

Op de dimensie 'rijkstoezicht' bestaat de mogelijkheid tot informatieplicht betreffende de uitvoering van de WCPV m.b.t. de taak collectieve preventie gezondheidszorg. Daarmee scoort deze dimensie op beide onderwerpen ('vaccinatie specifieke groepen' en 'voorlichting, advies, instructie en begeleiding op het gebied van JGZ) een 2; namelijk 'informatieplicht'.

Tijdens de interviews blijkt echter dat toezicht in de praktijk niet wordt uitgeoefend en dat als dit al het geval is dat dan vooral de uitvoerende organen hiermee te maken krijgen. Hoewel de score dus 'op papier' als correct wordt bevonden, blijkt hij in de praktijk op 1 ('geen toezicht') te komen te staan.

Tijdens de expertmeeting wordt de gradatie 'horizontale verantwoording' in twijfel getrokken. De uitspraak 'toezicht of niet, horizontale verantwoording is altijd in beeld vanwege het democratische oogpunt van waaruit gewerkt wordt' geeft de algemene houding aan tijdens de discussie. Geopperd wordt deze gradatie daarom te verwijderen. Een andere gradatie wordt aangemerkt, namelijk 'meldingsplicht'. Op bepaalde deeltaken bestaat een meldingsplicht, bijvoorbeeld bij 'vaccinatie specifieke groepen'. Op het moment dat een ziekte uit zou breken, is men verplicht de situatie te melden aan het rijk.

Dimensie 'FINANCIEEL INSTRUMENTARIUM'; *"de mate van bestedingsvrijheid van de voor de taakuitvoering beschikbare financiële middelen"*

(5 = specifieke uitkering, 4 = brede doeluitkering, 3 = heffingen, 2 = gemeentefonds, 1 = overige inkomsten)

De mate van beschikbaarheid van financiële middelen met betrekking van infectieziektebestrijding werd niet terug gevonden in een wet of besluit. Na bestudering van beleids- en andere documenten werd in eerste instantie vermoed dat taakuitvoering op dit gebied gesubsidieerd wordt vanuit VWS. Tijdens de interviews werd aangegeven dat uit inkomsten uit het gemeentefonds gefinancierd wordt. Er is sprake van ruime beleidsvrijheid en op de dimensie 'financieel instrumentarium' wordt gemiddeld een 2 gescoord. Tijdens de expertmeeting wordt hier aan toegevoegd dat men tijdens een uitbraak alle vrijheid heeft qua financiering en dat vervolgens 'achteraf wel wordt gezien hoe e.e.a. recht te zetten'.

Sinds 1 januari 2003 is het basistakenpakket JGZ wettelijk verankerd in de Wcpv en geldt de 'Tijdelijke regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg' (Rsu). Door de Rsu kan het ministerie van VWS gemeenten middelen verstrekken voor het (laten) uitvoeren van de gestelde taken. Vanaf 2003 tot en met 2007 ontvangen gemeenten jaarlijks een uitkering van VWS voor de uitvoering van het uniform deel van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg, welke een aanvulling is op de middelen die al in het gemeentefonds aanwezig zijn voor de JGZ. Gemeenten behoren jaarlijks aan te tonen dat de uitkering aan het juiste doel is besteed. In 2006 wordt de Rsu geëvalueerd en wanneer hieruit geen belemmering blijkt worden de middelen uit de Rsu per 2008 overgeheveld naar het gemeentefonds.

Op de dimensie 'financieel instrumentarium' m.b.t. 'voorlichting, advies, instructie en begeleiding op het gebied van jeugdgezondheidszorg' kunnen zowel een doeluitkering

als eigen middelen uit het gemeentefonds besteed worden. Op deze dimensie wordt dan een 3 gescoord.

Een kanttekening moet worden geplaatst bij deze dimensie. Vanuit gemeenten wordt aangegeven dat de bovenste drie gradaties (heffingen, gemeentefonds, overige inkomsten) niet onderscheidend zijn. De beleidsmedewerkers weten niet uit welk van de drie potjes financiering komt voor een bepaald beleid. De deeltaak op JGZ is een uitzondering daar men tijdelijk met de Rsu werkt. Op andere gebieden wordt de begroting wordt eens per jaar gemaakt, daarna wordt hier niet meer naar omgekeken. Over de andere doeluitkeringen en specifieke uitkeringen moet verantwoording worden afgelegd, dus daar weet men wel precies wat wordt uitgegeven.

Dimensie ‘JURIDISCH INSTRUMENTARIUM’; *“de mate van beschikbaarheid bij gemeenten van juridische instrumenten om burgers en organisaties plichten op te leggen en rechten toe te kennen”*

(5= voorgeschreven inzet juridische instrumenten, 3 = optionele inzet juridische instrumenten, 1 = verordenende bevoegdheden)

Nader te specificeren; voorlopig onbekend. Te verwachten valt echter dat op het gebied van infectieziektebestrijding in het geval van een epidemie meer vrijheid zal bestaan burgers en organisaties plichten op te leggen dan in het geval van voorlichting, advies, instructie en begeleiding op het gebied van JGZ. Vandaar dat voorlopig voor de eerste deeltaak een 1 werd ingevuld op deze dimensie, en voor de tweede deeltaak onderwerp een 5.

Tijdens de interviews werd duidelijk gemaakt dat de dimensie ‘juridisch’ in ieder geval voor de deeltaak op het gebied van JGZ niet van toepassing werd geacht. Bij de deeltaak op het gebied van infectieziektebestrijding bestond enige twijfel betreffende juridische instrumenten m.b.t. het in quarantaine stellen van personen die niet meewerken aan vaccinatie. De expertmeeting biedt meer duidelijkheid en wordt aangegeven dat in de Wet Bestrijding Infectieziekten (Wbi) en de Quarantainewet juridische instrumenten beschikbaar gesteld worden. Op deze deeltaak wordt nu een 3 gescoord; het rijk stelt juridisch instrumentarium beschikbaar waarvan de gemeente naar eigen inzicht al dan niet gebruik kan maken.

Dimensie ‘COALITIEVORMING’; *“de mate waarin de gemeente vrij is – op enigerlei wijze – coalities te sluiten met andere overheden en/ of maatschappelijke organisaties”*

(5= voorgeschreven samenwerking, 3 = aanbevolen samenwerking, 1 =geen voorschriften of aanbevelingen)

Gemeenten in Nederland hebben tot doel gekregen de gezondheid van hun bewoners te beschermen, te bewaken en te bevorderen. Voor het uitvoeren van bijhorende taken hebben de gemeenten een GGD. De basistaken van de GGD staan omschreven in de Wcpv. Iedere GGD voert minimaal de taken uit die in deze wet omschreven staan. Dit zijn onder meer taken op het gebied van infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg, en gezondheidsvoorlichting

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor zorgdragen voor het in stand houden van een structuur voor de samenwerking tussen instellingen die taken vervullen op het gebied van gezondheidsvoorlichting- en opvoeding (BCPV art.2.2.c.a). Verder draagt de

gemeente zorg voor de aanwezigheid van deskundigen binnen de GGD op verscheidene, in de WCPV geduide, terreinen (WCPV art.6.1). VWS draagt zorg voor de instandhouding en verbetering van de landelijke ondersteuningsstructuur (WCPV art.7.4). De minister van VWS bevordert de interdepartementale en internationale samenwerking op het gebied van de collectieve preventie (WCPV art.7.5)

Uiteindelijk is de GGD verplicht tot samenwerking met de gemeenten in de uitvoering van de Wcpv. Vanuit de gemeente bestaat wat meer vrijheid. Tijdens de interviews blijkt dat er op het gebied van infectieziektebestrijding grote vrijheid bestaat, maar dat een samenwerking met de GGD zowel aanbevolen wordt als wenselijk blijkt. Op het gebied van JGZ bestaat meer vrijheid in coalitievorming daar er een ruimere 'markt' bestaat vol met alternatieve partners.

Op de dimensie 'coalitievorming' wordt nu op het gebied van infectieziekten een 3 (aanbevolen samenwerking) gescoord en op het gebied van JGZ een 1 (geen voorschriften of beperkingen).

Inhoudelijke reflectie

Vooralsnog lijken resultaten behaald uit de documentstudie redelijk overeen te komen met resultaten die voortvloeien uit praktijkervaringen. Her en der blijken echter verschillen te bestaan tussen hetgeen op papier is vastgelegd en de manier waarop men daarmee in de praktijk mee omgaat. De idee om het ingevulde web (aan de hand van documenten) te toetsen aan de praktijk lijkt daarom een idee dat vastgehouden dient te worden. Deze suggestie wordt ondersteund door de algemene indruk dat discussie en dialoog de accuraatheid van het invullen ten goede komen. De expertmeeting draagt sterk bij aan deze indruk wanneer wordt aangegeven dat de gevoerde discussie een totaalbeeld opleverde waarbij meerdere interpretaties verenigd werden.

De eerste vier dimensies (m.b.t. bevoegdheden) leken in eerste instantie makkelijker te interpreteren en in te vullen dan de laatste vier. Mogelijk lag dit aan de formulering van de gradaties. De gradaties die worden aangegeven in lijn met de idee van 'mate van', lijken makkelijker in te vullen dan de gradaties die 'manieren van' specificeren. Een voorbeeld: m.b.t. de formulering van de gradaties van de dimensie 'Rijkstoezicht': 'informatieplicht lijkt meer een vorm van toezicht dan een 'mate van'. Een informatieplicht kan zelf ook weer uitermate beperkend dan wel vrij flexibel worden opgelegd. Na aanpassing van de gradaties bleken de dimensies 'juridisch' en 'coalitievorming' uiterst bruikbaar en helder. Wel wordt hier aan toegevoegd dat meerdere respondenten graag de idee van mogelijkheid tot 'aansturing' terug zouden zien in de dimensie 'coalitievorming'. Reden hiervoor is dat gemeenten op sommige taken meer met *regie* dan met *uitvoering* bezig lijkt te zijn.

De dimensies 'financieel' en 'toezicht' blijken ook na aanpassing nog voor discussie te zorgen. Bij de laatste dimensie wordt de gradatie 'horizontale verantwoording' niet gepast geacht. Door de democratische inslag van bestuur wordt horizontale verantwoording als gegeven beschouwd en niet als optie en wordt hij los van toezicht gezien. Aangeraden wordt dan ook deze gradatie nog eens goed in ogenschouw te nemen. Een andere gradatie wordt tijdens de expertmeeting aangedragen, namelijk 'meldingsplicht'.

Wat betreft de dimensie 'financieel' worden de drie dimensies 'heffingen', 'gemeentefonds' en 'overige inkomsten' niet onderscheiden geacht. De beleidsmedewerkers blijken niet op de hoogte van de exacte herkomst van financiering

uit eigen middelen. De begroting wordt eens per jaar gemaakt, daarna wordt hier niet meer naar omgekeken. Over de andere doeluitkeringen en specifieke uitkeringen moet verantwoording worden afgelegd, dus daar weet men wel precies wat wordt uitgegeven.

Reflectie procesmatig

De medewerking aan het toetsen van het ontwikkelde meetinstrument vanuit de gemeenten met betrekking tot de interviews was prima. De respondenten waren binnen korte tijd verzameld en er werd enthousiast gereageerd op het onderwerp. Men gaf aan 'weer eens op scherp' te komen te staan door de discussies en gedachten die ontstonden tijdens het invullen van het web. Wel was er nog enige onduidelijkheid m.b.t. tot de scores die gegeven zouden moeten worden. Men vond het prettiger om intuïtief op een schaal van 1 tot 5 te scoren dan om 'informatieplicht' versus 'toetsing output' te overwegen. Dit euvel werd na aanpassing van de gradaties niet meer ondervonden. Tijdens de expertmeeting was men prima in staat te scoren op gradaties.

De bereidheid tot medewerking aan de expertmeeting werd minder groot bevonden. Verschillende gemeenten en instanties werden aangeschreven en nagebeld, maar slechts enkelen reageerden positief op de uitnodiging voor de bijeenkomst. Redenen voor een afwijzing varieerden van 'geen mogelijkheid tijd vrij te maken' tot de wens 'eerder op de hoogte gesteld te willen worden'. Verder was de vakantieperiode waarin de pilot werd uitgevoerd een euvel wat niet makkelijk te overkomen viel. Tot slot kwam er nog een afmelding de dag voor de expertmeeting.

Het scoren tijdens de expertmeeting ging relatief gemakkelijk. Hoewel de discussie uitvoerig was en, indien er voldoende tijd beschikbaar was geweest, een hele middag hadden kunnen duren, kwam het kwalitatieve verhaal bij de score ook vrij eenduidig tot stand. Het draagvlak voor een dergelijk meetinstrument lijkt groot te zijn, mits gemeenten individueel aangesproken worden. Voor collectieve acties vanuit de VNG blijkt geen draagvlak, omdat dan 'de onderste steen niet boven zal komen'. Het instrument dient dus niet 'politiek' gebruikt te worden, maar wordt als 'self-assessment' - instrument zeer bruikbaar geacht. Als nut voor het meetinstrument wordt 'het wegpoetsen van ruis' en 'het geven van inhoud aan discussies' gegeven.

Een aantal discussiepunten leverde nog extra informatie op:

- Er bestaat volgens de respondenten geen verschil in beleidsvrijheid tussen grote en kleine gemeenten. Wel bestaat er een behoeftverschil; grote gemeenten hebben meer behoefte aan beleidsvrijheid dan kleine gemeenten. Dit verschil hangt samen met de capaciteit van grote gemeenten e.e.a. zelf te regelen.
- Gemeenten die samenwerken kennen een mindere mate van beleidsvrijheid dan individueel opererende gemeenten. Dit wordt veroorzaakt door overkoepelende regelingen die ontworpen worden als ook door afhankelijkheid tussen gemeenten.

Ter afsluiting

In onderstaande webben zijn de uitkomsten van de casus Wet Collectieve preventie volksgezondheid weergegeven in de definitie versie van het web gemeentelijke beleidsvrijheid. Deze weergave is volledig voor de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

Geraadpleegde bronnen

Boeken en artikelen

- Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV, wettekst, memorie van toelichting, Handelingen)
- Besluit Collectieve Preventie Volksgezondheid (BCPV)
- Besluit jeugdgezondheidszorg (nadere uitwerking van de gemeentelijke taken op het gebied van jeugdgezondheidszorg (5 november 2002)
- Infectieziektenwet
- Werkplan Centrum Jeugdgezondheid. RIVM 2006
- JGZ: de ruggengraat van de integrale jeugdzorg! Speerpunt GGD Nederland 2006-2008
- Projectplan Versterken van de driehoek Centrum Infectieziektebestrijding – GGD Nederland – samenwerkingsverbanden GGD'en. Clb en GGD Nederland, 2005
- Quarantainewet
- Tijdelijke regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg (Rsu)
- Convenant jeugdgezondheidszorg, Actiz en GGD Nederland. 2006
- Vries M de (GGD Nederland). Welke wetgeving heeft betrekking op de OGZ? In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM, 2004.
- Isken LD (red.), Roedig A (red.). Rijksvaccinatieprogramma samengevat. In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM, 2005.

Websites

- Centrum Jeugdgezondheidszorg RIVM, <http://www.platformjgz.nl>
- Gemeente Helmond, www.helmond.nl
- Gemeente Hilvarenbeek, www.hilvarenbeek.nl
- Gemeente Tilburg, www.tilburg.nl
- Gemeentelijke/ Gewestelijke Gezondheidsdienst, www.ggd.nl
- GGD Hart voor Brabant, <http://www.ggdhartvoorbrabant.nl>
- Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziektebestrijding, www.infectieziekten.info
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, www.vws.nl
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, www.bzk.nl
- Overheid.nl, www.overheid.nl

Gesprekspartners

Gesprekspartners bij de interviews:

- De heer W. Bijlmakers, beleidsmedewerker Jeugdgezondheidszorg Gemeente Helmond
- Mevrouw F. Thijssen, beleidsmedewerker Jeugdgezondheidszorg Gemeente Tilburg
- Mevrouw R. Cirkel, beleidsmedewerker Welzijn en Volksgezondheid Gemeente Hilvarenbeek

Gesprekspartners bij de rondetafelsessie:

- De heer J. van de Sande, Manager Algemene Gezondheidszorg GGD HvB
- De heer W. Bijlmakers, beleidsmedewerker Jeugdgezondheidszorg Gemeente Helmond
- Mevrouw R. Cirkel, beleidsmedewerker Welzijn en Volksgezondheid Gemeente Hilvarenbeek
- De heer R. Groesz, Ministerie van Binnenlandse Zaken

CASUS SCHULDHULPVERLENING

Inleiding

De problematiek rondom schulden groeit. Steeds meer mensen komen in de problemen, de problemen groter worden (meer crediteuren en grotere schulden) en de schuldproblematiek bovendien meervoudig is. Het beroep doen op schuldhulpverlening wordt ook groter. Bij schuldhulpverlening wordt een onderscheid gemaakt tussen het minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening.

Het minnelijke traject wordt uitgevoerd door een schuldhulpverlenende organisatie, die de schuldenaar en crediteuren door middel van een ondertekende schuldregelingsovereenkomst bindt aan afspraken, die ertoe leiden dat de problematische schuldsituatie van de schuldenaar wordt opgelost. 'Minnelijk' duidt op de vrijwillige basis, waarop crediteuren instemmen met de voorgestelde regeling. De meeste schuldhulpverlenende organisaties treffen alleen een schuldregeling als alle crediteuren meewerken. Voor een groot deel maken schuldhulpverlenende organisaties deel uit van de gemeente, bijvoorbeeld ondergebracht bij de afdeling SoZaWe of gemeentelijke Kredietbanken.

Als één of meer van de crediteuren weigeren mee te werken aan het minnelijke traject, kan de schuldenaar sinds 1998 een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Zij voorziet in een wettelijke schuldsanering. Dit is een schuldregeling die wordt uitgevoerd door een door de rechtbank benoemde bewindvoerder, waar de crediteuren, op basis van een vonnis, gedwongen aan moeten meewerken. Met de Wsnp is een wettelijke infrastructuur tot stand gekomen, die aan moest sluiten op een minnelijk schuldhulpverleningstraject. Als nieuw juridisch beginsel is de schone lei geïntroduceerd. Crediteuren kunnen tegen hun zin gedwongen worden om mee te werken aan een wettelijke schuldsanering. Met name grotere gemeenten hebben eigen bewindvoerders in dienst om ook dit wettelijke traject uit te voeren.

Om het wettelijke traject te kunnen starten zijn gemeenten wettelijk verplicht een Wsnp verklaring af te geven. In de Wsnp verklaring¹³ wordt aangegeven welke inspanningen zijn verricht om een minnelijke regeling te treffen. De verklaring wordt afgegeven door de gemeente of een gemandateerde instelling zoals de Kredietbank. Daar de twee trajecten zeer verschillend zijn is er voor gekozen beide afzonderlijk in kaart te brengen door middel van het invullen van het instrument gemeentelijke beleidsvrijheid.

Resultaten

In de pilot schuldhulpverlening is een meetinstrument getoetst dat bestaat uit onderstaande acht dimensies:

1. Taak: De mate waarin de gemeente vrij is een taak op zich te nemen
2. Beleidsdoelen: de mate waarin de gemeente vrij is doelen van beleid vast te stellen
3. Besluitvorming: de mate waarin de gemeente vrij is in de wijze van besluitvorming over de doelen en over de organisatie van de uitvoering van beleid.
4. Uitvoering: de mate waarin de gemeente vrij is in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid.

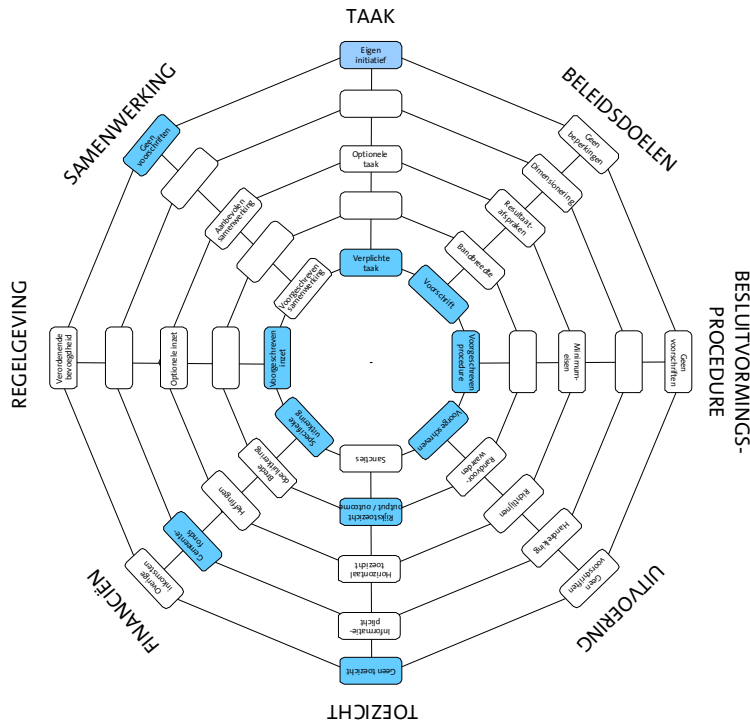
¹³ Wet schuldsanering natuurlijke personen

5. Rijkstoezicht: de mate waarin het rijk toezicht houdt op gemeentelijk beleid en uitvoering.
6. Financiën: de mate van bestedingsvrijheid van de voor taakuitvoering beschikbare financiële middelen.
7. Juridisch instrumentarium: de mate van vrijheid tot inrichting en gebruik van juridische instrumenten.
8. Coalitievorming: de mate waarin de gemeente vrij is – op enigerlei wijze – coalities te sluiten met andere overheden en/of maatschappelijke organisaties.

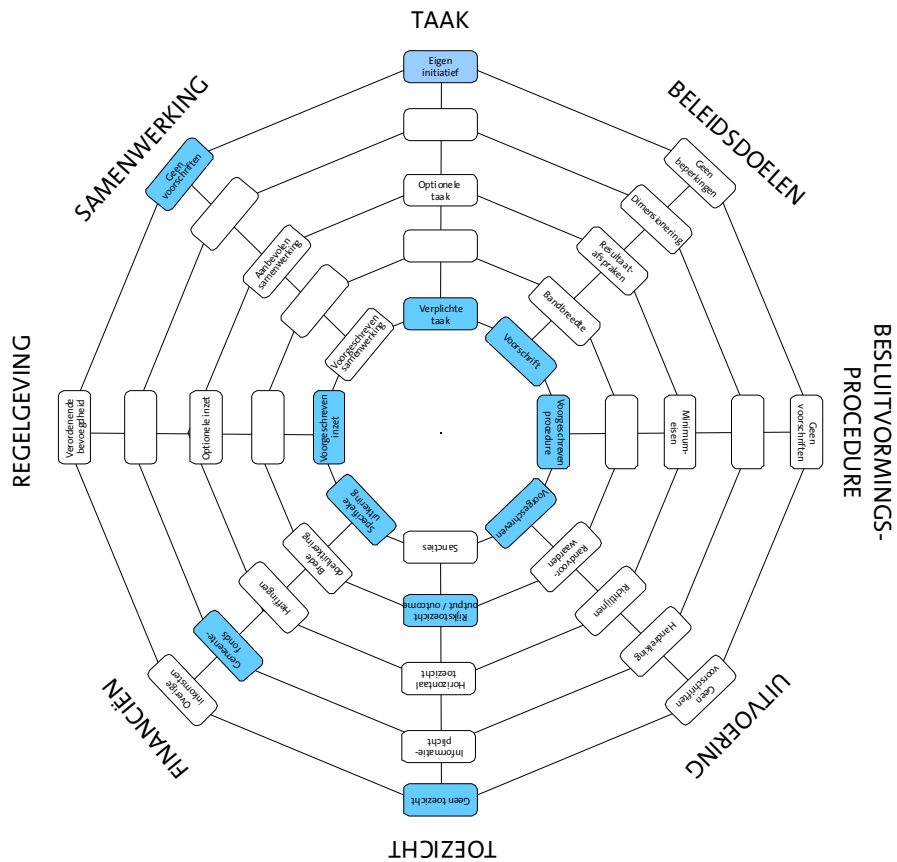
Op ieder van deze acht dimensies is de beleidsvrijheid van gemeenten gescoord. Hiervoor zijn op iedere dimensie gradaties benoemd die gescoord kunnen worden (zie ook de bijgevoegde figuur). In de figuur zijn de scores op de dimensies met een andere kleur weergegeven.

Beleidsvrijheid gemeenten bij schuldhelpverlening: Wsnp

A. Voor de expertmeeting



B Na de expert meeting



Toelichting:

In de onderstaande tekst worden de scores op de dimensies toegelicht. Bij iedere dimensie wordt aangegeven of de deskundigen uit het veld (waaronder gemeenten) zich herkennen in de score. Daarnaast wordt aangegeven of er een verschil bestaat tussen:

- Grote en kleine gemeenten;
- Het beeld dat het rijk heeft en het beeld dat gemeenten hebben;
- De vrijheid voor het terrein schuldhulpverlening als geheel en de vrijheid op subterreinen.

Eerst wordt de gemeentelijke beleidsvrijheid bij het minnelijke traject beschreven en daarna de gemeentelijke beleidsvrijheid bij de Wsnp.

Beleidsvrijheid gemeenten bij schuldhulpverlening: het minnelijke traject**Dimensie 1: Taak**

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is een taak op zich te nemen.

Gradaties:

- a. Eigen initiatief: de gemeente neemt geheel eigener beweging de taak op zich
- b. Optionele taak: de rijksoverheid maakt taakuitvoering (wettelijk) mogelijk maar verplicht gemeenten niet tot uitvoering van de taak
- c. Verplichte taak: de rijksoverheid schrijft voor dat de gemeente de taak uitvoert

Score taakveld schuldhulpverlening: het minnelijke traject:

- c. Eigen initiatief

Toelichting:

Schuldhulpverlening is geen wettelijke taak. De taak is nergens omschreven. De gemeente neemt geheel eigener beweging de taak op zich. Veel maar niet alle gemeenten rekenen schuldhulpverlening tot hun taak. De gemeente neemt de taak op zich in het kader van zorgplicht en armoedebeleid. Grotere gemeenten hebben meer maatschappelijke druk, ook in relatie tot andere thema's (overlast, dakloosheid, e.d.) om aan schuldhulpverlening te doen.

Verskil grote en kleine gemeenten	Ja, grote gemeenten meer mogelijkheden en daardoor vaak een groter takenpakket
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 2: Beleidsdoelen

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is doelen van beleid vast te stellen.

Gradaties:

- a. Geen beperkingen: er zijn van rijkswege geen beperkingen gesteld aan de beleidsdoelen
- b. Dimensionering: voorgeschreven is over welke onderwerpen de gemeente doelen moet stellen
- c. Resultaatafspraken: gemeente en rijk komen in – enigerlei vorm van – onderling overleg tot opstelling van de te bereiken resultaten
- d. Bandbreedte: de bandbreedte van de beleidsdoelen is – in kwantitatieve of kwalitatieve termen – voorgeschreven

e. Voorschrift: de doelen zijn van rijkswege vastgelegd

Score taakveld schuldhulpverlening: het minnelijke traject:

a. Geen beperkingen

Toelichting:

De gemeente is vrij om zelf beleidsdoelen vast te stellen

Globaal gelden minimaal de volgende beleidsdoelen bij veel gemeenten

Preventie: het voorkomen dat mensen in een problematische schuldsituatie terechtkomen.

Het bemiddelen bij en begeleiden van mensen bij de sanering van schulden.

Verschil grote en kleine gemeenten	Ja, kleine gemeenten hebben minder mogelijkheden het beleid zelf in te vullen; waardoor doelen niet te hoog worden gesteld.
Verschil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verschil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 3: Besluitvorming

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is in de wijze van besluitvorming over doelen en over de organisatie van de uitvoering van beleid.

Gradaties:

e. Er zijn geen voorschriften

f. De essenties van de besluitvormingsprocedures zijn voorgeschreven, de detaillering is aan de gemeente

g. De besluitvormingsprocedure is nauwgezet voorgeschreven

Score taakveld schuldhulpverlening: het minnelijke traject:

a. Er zijn geen voorschriften

Toelichting:

Er is geen wijze van besluitvorming voorgeschreven over doelen en uitvoering van beleid door de gemeente. Bij het minnelijke traject van schuldhulpverlening is de regie in handen van de gemeenten zelf.

De gemeenten sluiten zich vaak wel vrijwillige aan bij de NVVK (Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet), die dan daarna invloed uitoefent op de besluitvorming. Ook dan is de gemeente in haar besluitvorming nog steeds autonoom en kan adviezen en dergelijke naast zich neer leggen.

Verschil grote en kleine gemeenten	Nee
Verschil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verschil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 4: Uitvoering

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid.

Gradaties:

f. Er bestaan geen voorschriften over de wijze waarop de gemeente het beleid uitvoert

- g. Het rijk biedt de gemeente in adviserende zin een handreiking over uitvoeringsmodaliteiten
- h. Op onderdelen van de taakuitvoering bestaan (technische) uitvoeringsrichtlijnen die verplichtend of adviserend zijn, maar vaak wel algemeen aanvaard zijn. De richtlijnen kunnen door het rijk zijn opgesteld maar ook door anderen zoals intermediaire organisaties
- i. Op hoofdpunten is de wijze van uitvoering voorgeschreven; de gemeente is vrij in de detaillering
- j. De wijze van uitvoering is in detail voorgeschreven

Score taakveld schuldhulpverlening: het minnelijke traject:

- a. Er bestaan geen voorschriften
- c. Er zijn richtlijnen die verplichtend of adviserend zijn, door het rijk of intermediaire organisaties opgesteld.

Toelichting:

Op deze dimensie zijn de gradaties 'geen voorschriften' en 'richtlijnen' gescoord. Hiermee is een gecombineerde score gemaakt, in de zin dat het rijk geen voorschriften stelt aan gemeenten wat betreft de uitvoering. Het rijk laat dit geheel over aan de gemeenten. Echter gemeenten zijn vaak lid van de NVVK en deze leggen gedragsregels en codes op. Die door de leden vaak opgevolgd worden bij de uitvoering. Daarnaast voegen de gemeenten, en daar is ruimte voor, bij de uitvoering vaak eigen elementen toe.

Verskil grote en kleine gemeenten	Ja, kleine gemeenten hebben problemen met capaciteit en kennis en maken voor de uitvoering gebruik van grotere gemeenten of andere schuldhulpverlenende instanties, dus (deels) uitbesteding.
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 5: Rijktoezicht

Omschrijving: de mate waarin het rijk toezicht houdt op gemeentelijk beleid en uitvoering.

Gradaties:

- f. Er is geen toezicht
- g. De gemeente dient het rijk informatie te leveren
- h. De gemeente verantwoordt zich aan anderen dan het rijk (horizontaal toezicht)
- i. Het rijk houdt toezicht op output en/of outcome
- j. Het rijk kan op enigerlei wijze sancties treffen wanneer de gemeente niet de noodzakelijke prestaties levert

Score taakveld schuldhulpverlening: het minnelijke traject:

- a. Er is geen toezicht

Toelichting:

Uitgangspunt bij het rijk is decentrale beleidsvorming

De gemeenten zijn autonoom, er is geen toezicht van het rijk.

Binnen de gemeente zelf is er wel toezicht, in samenhang met ander beleid in de gemeente.

Verskil grote en kleine gemeenten	Nee
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 6: Financiën

Omschrijving: de mate van bestedingsvrijheid van de voor de taakuitvoering beschikbare financiële middelen.

Gradaties:

- f. Inkomsten uit eigen belastingen, grondverkoop, e.d.
- g. Inkomsten uit het Gemeentefonds
- h. Inkomsten uit vergoedingen voor gemeentelijke dienstverlening
- i. Inkomsten uit een brede doeluitkering die relatief breed besteedbaar zijn
- j. Inkomsten uit een specifieke uitkering, waarvan de bestedingswijze nauwgezet is voorgeschreven

Score taakveld schuldhulpverlening: het minnelijke traject:

- a. Inkomsten uit eigen belastingen e.d. .
- b. Gemeentefonds
- h. Brede doeluitkering
- i. Specifieke uitkering

Toelichting:

De gemeenten financieren het minnelijke traject voornamelijk uit het Gemeentefonds. Ook kunnen gemeenten eigen middelen inzetten. Financiering uit het werkdeel WWB is alleen mogelijk als de schuldhulpverlening wordt ingezet als re-integratie. Het mag dan niet gaan om uitvoeringskosten en de werkzaamheden moeten uitgevoerd worden door derden. Gemeenten kunnen de schuldhulpverlening ook financieren uit een overschot op het inkomensdeel WW en financiering uit werkdeel WW en Armoedegeld. Ook zijn er specifieke uitkeringen, bijvoorbeeld in het kader van innovatie.

Verskil grote en kleine gemeenten	Nee
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 7: Juridisch instrumentarium

Omschrijving: de mate van vrijheid tot inrichting en gebruik van juridische instrumenten

Gradaties:

- d. De gemeente heeft de mogelijkheid zelf regels vast te stellen
- e. Het rijk stelt juridisch instrumentarium beschikbaar waarvan de gemeente naar eigen inzicht al dan niet gebruik kan maken
- f. Het rijk schrijft de juridische instrumenten en het gebruik daarvan voor

Score taakveld schuldhulpverlening: het minnelijke traject:

- a. De gemeente heeft de mogelijkheid zelf regels vast te stellen

Toelichting:

De gemeente heeft de mogelijkheid zelf regels vast te stellen, maar in het kader van schuldhulpverlening wordt dit zelden gedaan. De gemeente heeft wettelijk de mogelijkheid tot dwangakkoord, in de praktijk wordt een dwangakkoord heel weinig toegepast.

Gemeenten zelf zijn bij de uitvoering van taken wel gebonden aan een kader van justitiële voorwaarden: bankreglement, burgerlijk wetboek, wet op consumentenkrediet, Wet op financiële dienstverlening. Deze voorwaarden zijn algemeen en zijn geen specifieke voorwaarden voor het minnelijke traject van schuldhulpverlening.

Verschil grote en kleine gemeenten	Nee
Verschil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verschil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 8: Coalitievorming

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is – op enigerlei wijze – coalities te sluiten met andere overheden en/of maatschappelijke organisaties.

Gradaties:

- d. Er zijn van rijkswege geen verplichtende of belemmerende regels rond coalitievorming
- e. Het rijk adviseert tot samenwerking met andere overheden en/of maatschappelijke organisaties
- f. Samenwerking is in wet- en regelgeving (inclusief voorwaarden bij uitkeringen) verplicht gesteld

Score taakveld schuldhulpverlening: het minnelijke traject:

- a. Geen verplichtingen tot samenwerking met andere partijen.

Toelichting:

Van rijkswege zijn er geen verplichtingen tot samenwerking. Gemeenten werken wel veel met andere partijen samen in het kader van integrale schuldhulpverlening, maar hiertoe zijn ze niet verplicht. Gemeenten proberen op andere partijen invloed uit te oefenen bij het minnelijke traject via:

- de subsidierelatie. Wie betaalt bepaalt: de geldgever (de gemeente) heeft zwaardere stem, niet gelijkwaardige relaties
- beleidsgestuurde contractfinanciering: het midden tussen subsidie en contract
- faciliteren
- overredenen
- bestuurlijke druk
- contracten: bij anderen inkopen, concurrentie.

Verschil grote en kleine gemeenten	Ja, kleinere gemeenten minder mogelijkheden tot invloed op andere partijen.
Verschil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verschil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Beleidsvrijheid gemeenten bij schuldhulpverlening: Wsnp

Dimensie 1: Taak

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is een taak op zich te nemen.

Gradaties:

- a. Eigen initiatief: de gemeente neemt geheel eigener beweging de taak op zich
- b. Optionele taak: de rijksoverheid maakt taakuitvoering (wettelijk) mogelijk maar verplicht gemeenten niet tot uitvoering van de taak
- c. Verplichte taak: de rijksoverheid schrijft voor dat de gemeente de taak uitvoert

Score taakveld schuldhulpverlening: Wsnp:

- a. Eigen initiatief
- c. Verplichte taak

Toelichting:

Het wettelijk traject van schuldhulpverlening via de Wsnp kent twee delen: de uitvoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen en de Wsnp verklaring. De uitvoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen is op basis van eigen initiatief gemeenten door bewindvoerders zelf in dienst te nemen en zo invloed op het wettelijke traject uit te oefenen.

De afgifte van Wsnp verklaringen (285 FW) is een verplichte wettelijke taak, het rijk schrijft voor dat de gemeente de taak uitvoert.

Verskil grote en kleine gemeenten	Ja, grote gemeenten meer mogelijkheden en daardoor de mogelijkheid van uitvoering van het wettelijke traject
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 2: Beleidsdoelen

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is doelen van beleid vast te stellen.

Gradaties:

- a. Geen beperkingen: er zijn van rijkswege geen beperkingen gesteld aan de beleidsdoelen
- b. Dimensionering: voorgeschreven is over welke onderwerpen de gemeente doelen moet stellen
- c. Resultaatafspraken: gemeente en rijk komen in – enigerlei vorm van – onderling overleg tot opstelling van de te bereiken resultaten
- d. Bandbreedte: de bandbreedte van de beleidsdoelen is – in kwantitatieve of kwalitatieve termen – voorgeschreven
- e. Voorschrift: de doelen zijn van rijkswege vastgelegd

Score taakveld schuldhulpverlening: Wsnp:

- e. Voorschrift bij zowel de Wsnp verklaring als de uitvoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (wanneer de gemeente zelf bewindvoerders in dienst heeft).

Toelichting:

Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de Wet schuldsanering natuurlijke personen en de Raad voor Rechtsbijstand is gemandateerd voor de uitvoering. De gemeente kan echter sporadisch zelf aanvullend beleidsdoelen toevoegen, bijvoorbeeld het tegengaan van recidive en het blijvend helpen van cliënten. Het voorgeschreven wettelijk traject wordt als minimum beschouwd.

Verschil grote en kleine gemeenten	Ja, kleine gemeenten hebben het zelf uitvoeren van de Wsnp niet tot doel, vanwege de kosten.
Verschil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verschil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 3: Besluitvorming

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is in de wijze van besluitvorming over doelen en over de organisatie van de uitvoering van beleid.

Gradaties:

- a. Er zijn geen voorschriften
- b. De essenties van de besluitvormingsprocedures zijn voorgeschreven, de detaillering is aan de gemeente
- c. De besluitvormingsprocedure is nauwgezet voorgeschreven

Score taakveld schuldhulpverlening: Wsnp:

- c. Voorgeschreven besluitvormingsprocedure

Toelichting:

Gemeenten hebben geen invloed op besluitvorming bij de Wsnp verklaring. Wsnp-richtlijnen en modellen zorgen ook voor uniformiteit in de Wsnp uitvoering. De Raad voor Rechtsbijstand heeft landelijke rechterlijke beleidsregels voor de Wsnp opgesteld. Tevens heeft de Rechter commissaris veel invloed: de bewindvoerder werkt voor de rechtbank. Hier geldt echter ook dat de gemeente aanvullend beleid kan toevoegen.

Verschil grote en kleine gemeenten	Ja, grote gemeenten hebben via het uitvoeren van de Wsnp iets meer eigen besluitvorming.
Verschil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verschil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 4: Uitvoering

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid.

Gradaties:

- a. Er bestaan geen voorschriften over de wijze waarop de gemeente het beleid uitvoert
- b. Het rijk biedt de gemeente in adviserende zin een handreiking over uitvoeringsmodaliteiten
- c. Op onderdelen van de taakuitvoering bestaan (technische) uitvoeringsrichtlijnen die verplichtend of adviserend zijn, maar vaak wel algemeen aanvaard zijn. De richtlijnen kunnen door het rijk zijn opgesteld maar ook door anderen zoals intermediaire organisaties

- d. Op hoofdpunten is de wijze van uitvoering voorgeschreven; de gemeente is vrij in de detaillering
- e. De wijze van uitvoering is in detail voorgeschreven

Score taakveld schuldhulpverlening: Wsnp:

- a. : Voorgeschreven uitvoering

Toelichting:

De Procedure Wsnp verklaring is vastgesteld in een modelverklaring. Geregistreerd door de Raad van Rechtsbijstand.

Tevens strikte procedures bij de uitvoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Daarnaast hebben gemeenten die zelf de uitvoering voor hun rekening nemen, iets meer de mogelijkheid meer uit te voeren dan wettelijk bepaald.

Verskil grote en kleine gemeenten	Ja, kleine gemeenten voeren de Wsnp niet zelf uit, de Wsnp verklaring is wettelijk verplicht, maar kan uitbesteed worden.
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 5: Rijktoezicht

Omschrijving: de mate waarin het rijk toezicht houdt op gemeentelijk beleid en uitvoering.

Gradaties:

- a. Er is geen toezicht
- b. De gemeente dient het rijk informatie te leveren
- c. De gemeente verantwoordt zich aan anderen dan het rijk (horizontaal toezicht)
- d. Het rijk houdt toezicht op output en/of outcome
- e. Het rijk kan op enigerlei wijze sancties treffen wanneer de gemeente niet de noodzakelijke prestaties levert

Score taakveld schuldhulpverlening: Wsnp:

- a. Er is geen toezicht.
- d. Het rijk houdt toezicht op output en outcome

Toelichting:

De rechter toetst de Wsnp verklaring.

Ondanks dat de Wsnp verklaring een wettelijke taak is van alle gemeenten is er in de praktijk geen toezicht op en leveren sommige kleinere gemeenten niet altijd Wsnp verklaringen af.

Bij de uitvoering van de Wsnp is er een kwaliteitsbeleid met periodieke audits, opleidingseisen (bewindvoerders) en inschrijvingstoetsen door de Raad voor rechtsbijstand ten aanzien van de Wsnp uitvoering.

Onder de ministeriële verantwoordelijkheid voor het stelsel van schuldsanering valt ook de taakuitoefening van de rechtbanken en rechtercommissarissen in Wsnp-zaken, waaronder het toezicht op de vervulling van de door de bewindvoerder te verrichten taken. Er is toezicht vanuit de rechterlijke macht bij bewindvoering. De bewindvoerder is juridisch dienstverlener in opdracht van de rechtbank.

Vershil grote en kleine gemeenten	Nee
Vershil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Vershil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 6: Financiën

Omschrijving: de mate van bestedingsvrijheid van de voor de taakuitvoering beschikbare financiële middelen.

Gradaties:

- Inkomsten uit eigen belastingen, grondverkoop, e.d.
- Inkomsten uit het Gemeentefonds
- Inkomsten uit vergoedingen voor gemeentelijke dienstverlening
- Inkomsten uit een brede doeluitkering die relatief breed besteedbaar zijn
- Inkomsten uit een specifieke uitkering, waarvan de bestedingswijze nauwgezet is voorgeschreven

Score taakveld schuldhulpverlening: Wsnp:

- Inkomsten uit het Gemeentefonds
- Specifieke uitkering

Toelichting:

Gemeenten krijgen voor de afgifte van de Wsnp verklaringen geen financiën, de gemeente betaalt dit zelf uit het Gemeentefonds. Voor de uitvoering van de Wsnp krijgt de gemeente rijkssubsidies en dit wordt bijgevoerd met eigen middelen van de gemeente voor het eigen aanvullende beleid en de uitvoering door de gemeente.

Vershil grote en kleine gemeenten	Nee
Vershil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Vershil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 7: Juridisch instrumentarium

Omschrijving: de mate van vrijheid tot inrichting en gebruik van juridische instrumenten

Gradaties:

- De gemeente heeft de mogelijkheid zelf regels vast te stellen
- Het rijk stelt juridisch instrumentarium beschikbaar waarvan de gemeente naar eigen inzicht al dan niet gebruik kan maken
- Het rijk schrijft de juridische instrumenten en het gebruik daarvan voor

Score taakveld schuldhulpverlening: Wsnp:

- Voorgeschreven inzet: het rijk schrijft de juridische instrumenten en het gebruik daarvan voor.

Toelichting:

Wettelijke vereisten door rechtbank bij de Wsnp verklaring en de uitvoering van de Wsnp.

Vershil grote en kleine gemeenten	Nee
Vershil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Vershil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Dimensie 8: Coalitievorming

Omschrijving: de mate waarin de gemeente vrij is – op enigerlei wijze – coalities te sluiten met andere overheden en/of maatschappelijke organisaties.

Gradaties:

- a. Er zijn van rijkswege geen verplichtende of belemmerende regels rond coalitievorming
- b. Het rijk adviseert tot samenwerking met andere overheden en/of maatschappelijke organisaties
- c. Samenwerking is in wet- en regelgeving (inclusief voorwaarden bij uitkeringen) verplicht gesteld

Score taakveld schuldhulpverlening: Wsnp:

- a. Geen verplichtingen tot samenwerking met andere partijen.

Toelichting:

Feitelijk niet van toepassing, geen contact met andere overheden of organisaties
Wel verplichte 'samenwerking' met schuldeisers, schuldeisers zijn wettelijk verplicht tot deelname aan de uitvoering van de Wsnp

Verskil grote en kleine gemeenten	Nee
Verskil tussen beeld van rijk en van gemeenten	Nee
Verskil tussen gehele terrein en subterreinen	Nee

Inhoudelijke reflectie*Realistisch beeld beleidsvrijheid*

Het hierboven weergegeven en omschreven beeld van beleidsvrijheid is in samenspraak met een aantal gemeenten en met het rijk tot stand gekomen. Opvallend bij de rondetafelsessie waren de overeenkomstige beelden van gemeenten en het rijk over de beleidsvrijheid van gemeenten.

Bruikbaarheid dimensies

In de pilot is gebleken dat de dimensies goed bruikbaar zijn om de beleidsvrijheid van gemeenten op het terrein schuldhulpverlening in kaart te brengen. De gesprekspartners moesten soms arbitrair een score geven en konden niet de nuanceringen scoren. Met name was het aanvullend beleid en de uitvoering daarvan door de gemeente naast de uitvoering van de Wsnp moeilijk te scoren.

Helderheid dimensies

De acht dimensies zijn vrij helder voor het terrein van schuldhulpverlening. Zo liggen de dimensies 'taak', 'beleidsdoelen' en besluitvorming dicht bij elkaar en was het vooraf definiëren van de dimensies en nog eens duidelijk uitleggen noodzakelijk om de gesprekspartners het onderscheid te laten maken in het instrument. De dimensie coalitievorming blijkt een niet heldere dimensie, met name de term coalitievorming zelf is niet helder, functionele samenwerkingsverbanden lijkt een betere term.

Gradaties op dimensies

Bij de bruikbaarheid van dimensies is al aangegeven, dat gesprekspartners soms arbitrair een score gaven en niet voldoende konden nuanceren bij het scoren. Het additioneel beleid van de gemeente naast de uitvoering van de Wsnp was op de gradaties moeilijk te scoren. Er werd voor gekozen om het instrument uiteindelijk volgens de hoofdtaken, de wettelijke kant van de Wsnp, in te vullen.

Ideaal instrument

Gesprekspartners geven aan dat er in de nabije toekomst met plannen voor maatschappelijk opvang, WMO en financiële injecties vanuit het Rijk de aanpalende terreinen veel invloed uitoefenen op de beleidsvrijheid van gemeente zullen hebben. Schuldhulpverlening is niet op zichzelf staand en is al vaak ondersteunend voor ander beleid. Dit kan opgevangen worden door een dimensie aanpalend beleid.

Het instrument is een momentopname en moet bij beleidswijzigingen die de verhouding gemeenten en rijk beïnvloeden herhaald worden.

Ook is vooraf een goede afbakening van het onderwerp noodzakelijk voordat het instrument wordt toegepast.

Reflectie procesmatig

Medewerking aan de pilot

De benaderde gemeenten voor deelname aan het onderzoek werkten bereidwillig mee. Zowel de gemeenten die zijn benaderd voor de interviews als voor de rondetafelsessie. Een licht obstakel vormde de afwezigheid van medewerkers in de vakantieperiode, waardoor meer gemeenten benaderd zijn dan uiteindelijk hebben deelgenomen. Bij de keuze voor gemeenten is gekeken naar een spreiding in grote, middelgrote en kleine gemeenten. Met name de respondenten in de interviews vonden het plezierig om vanuit een ander kader, gemeentelijke beleidsvrijheid, te reflecteren op het eigen werkterrein.

Naast de gemeenten zijn voor de rondetafelsessie nog andere deskundigen benaderd. Ook het rijk moest goed vertegenwoordigd zijn en er is geselecteerd op basis van een vertegenwoordiging van zowel het minnelijke als het wettelijke traject van schuldhulpverlening. In eerste instantie was een sessie gepland onder auspiciën van de NVVK (de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet), maar deze werd nog in een laat stadium afgezegd, omdat de NVVK geen direct belang zou hebben. Daarna zijn alsnog andere partijen benaderd voor deelname aan de rondetafelsessie die, wanneer ze niet op vakantie waren of gingen, graag meewerkten. De sessie heeft op 24 juli plaatsgevonden. Uiteindelijk heeft een geanimeerde groep deskundigen het voorlopige instrument beoordeeld en verder ingekleurd.

Kwantitatieve score

Het scoren op de dimensies gaf aanleiding tot veel discussie. De gesprekspartners maakten vanuit hun eigen specifieke invalshoek bij iedere dimensie kanttekeningen of nuanceringen bij het scoren op de gradaties. Een toelichting op de scores blijkt nodig. Wanneer de gesprekspartners zich na discussie beperkten tot de kern van schuldhulpverlening en de gemeentelijke rol daarbij werd uiteindelijk vrij eenduidig gescoord.

Kwalitatieve verhaal

Het kwalitatieve verhaal gaf een verregaande nuancering op de scores in het meetinstrument. Dit op grond van discussies over verschillen tussen de formele c.q. wettelijk regels rond schuldhulpverlening en de praktijk bij schuldhulpverlening en de rol van gemeenten daarbij. Het was echter ook mogelijk om zich in nuances te verliezen. Het bleek noodzakelijk om de gesprekspartners op een lijn te krijgen over wat de kern van de rol van gemeenten bij schuldhulpverlening was die beoordeeld moest worden om daarna te kunnen scoren op het instrument.

Conclusies

De gesprekspartners in de pilot onderstrepen het nut van het meetinstrument. Het instrument gaf hun meer inzicht in het eigen beleidsterrein en diende daarbij als analysekader. Het vanuit een beleidstheoretisch instrument met verschillende dimensies en gradaties naar beleidsvrijheid van gemeenten bij schuldhulpverlening kijken gaf een genuanceerde kijk op het eigen werkterrein.

Om te kunnen scoren op de acht dimensies is een goede afbakening van het onderwerp nodig, dat beoordeeld wordt op gemeentelijke beleidsvrijheid. Wanneer er bij verschillende beoordelaars andere percepties leven over de inhoud en reikwijdte van het onderwerp komt geen eenduidige score tot stand. Een diepgaande explicitering vooraf van wat de kern van het beleidsterrein is dat beoordeeld wordt is noodzakelijk om een goede beoordeling en juiste score te krijgen.

Bij de beoordeling van de beleidsvrijheid van gemeenten op een bepaald beleidsterrein moet het de beoordelaar duidelijk zijn dat het instrument een momentopname betreft van de actuele stand van zaken. Andere bespiegelingen over hoe het had moeten zijn op het beleidsterrein of over toekomstige ontwikkelingen veroorzaken ruis en zijn oneigenlijke elementen bij de beoordeling. Het is van belang dit perspectief bij het gebruik van het instrument te bewaken.

Ondanks de vele nuancerings bij de rondetafelsessie blijft de eerdere score, gebaseerd op literatuuronderzoek en een verificatie van het instrument op basis van een drietal interviews, vrijwel overeind.

Voor het minnelijke traject van schuldhulpverlening geldt een hoge mate van gemeentelijke beleidsvrijheid, de nuancering betreft dat gemeenten kunnen besluiten zich zelf in de gemeentelijke beleidsvrijheid te beperken, bijvoorbeeld door deelname aan de NVVK waarbij gedragsregels en codes gelden.

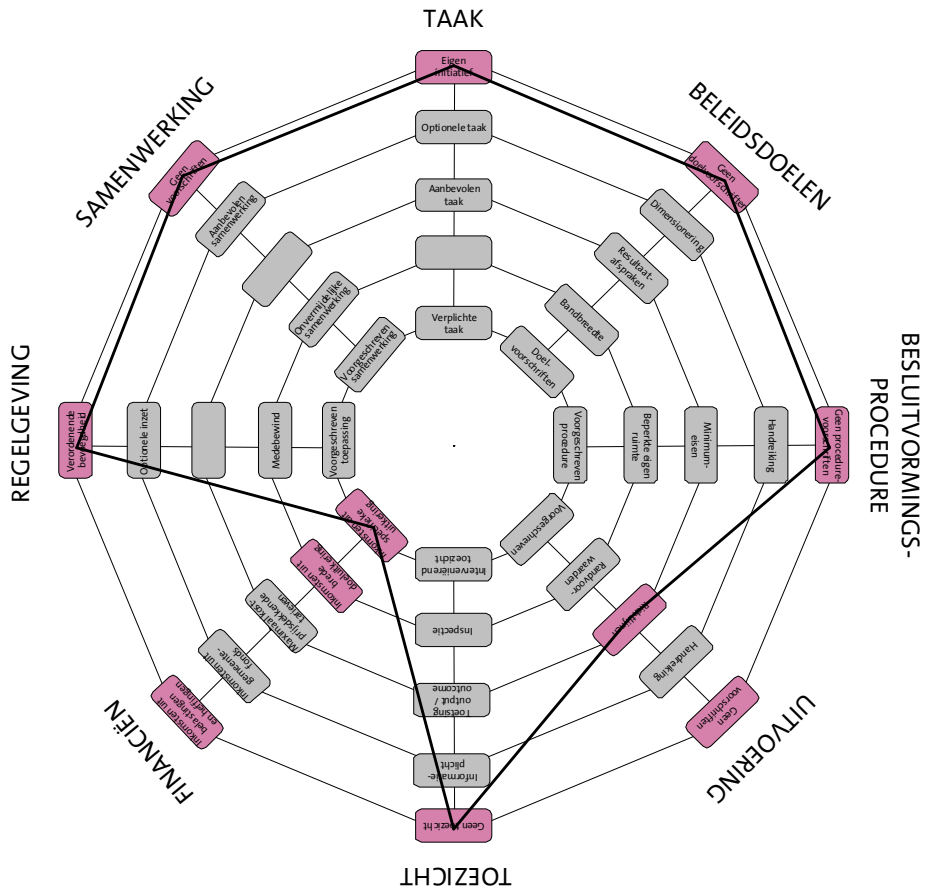
Bij de uitvoering van het wettelijke traject op basis van de Wsnp heeft de gemeente weinig beleidsvrijheid. Er was zelfs een discussie of dit traject wel tot de gemeentelijke beleidsterreinen behoort omdat het een traject betreft dat puur onder de verantwoordelijkheid valt van het ministerie van Justitie. Sommige gemeenten hebben echter zelf bewindvoerders in dienst om deze naast de wettelijke taken nog extra taken te laten verrichten. Zo wordt door gemeenten toch enige invloed op het Wsnp traject verkregen door dit traject aan te kleden met andere door de gemeente nodig geachte taken bij de bewindsvoering. Overigens blijkt een dergelijke aanvulling c.q. nuancering niet of moeilijk in het instrument aan te geven.

Het instrument is soms moeilijk in te vullen door het verschil tussen eenduidige wettelijke regels en de hantering en handhaving daarvan in de praktijk. Voorbeeld is de Wsnp verklaring in het wettelijke traject van schuldhulpverlening. Gemeenten zijn wettelijk verplicht deze af te geven, maar daar er in de praktijk geen sancties zijn wordt deze wettelijke verplichting niet door alle gemeenten nageleefd. Wettelijk is er dus geen beleidsvrijheid. In de praktijk wordt die wel door sommige gemeenten genomen.

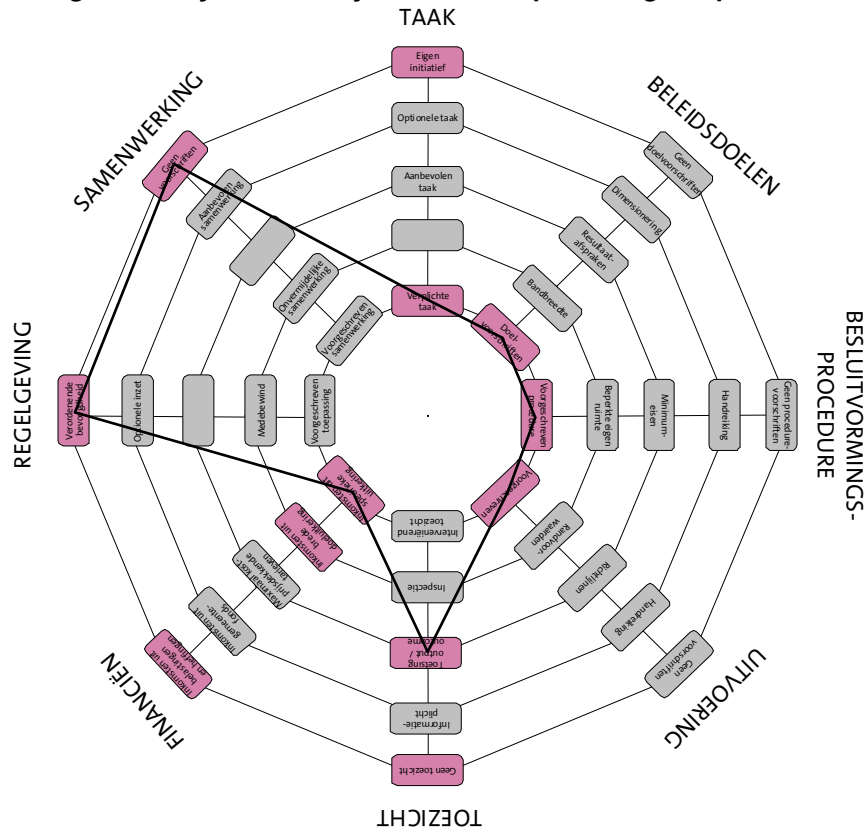
Ter afsluiting

In onderstaande webben zijn de uitkomsten van de casus schuldhulpverlening weergegeven in de definitie versie van het web gemeentelijke beleidsvrijheid. Deze weergave is volledig voor de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

Web gemeentelijke beleidsvrijheid schuldhelpverlening, minnelijk traject



Web gemeentelijke beleidsvrijheid schuldhelpverlening Wspan



Geraadpleegde bronnen

Boeken en artikelen

- Het rijk rond schulden. Samenwerking en samenhang tussen departementen op het gebied van schuldenproblematiek, 2005.
- Integrale schuldhulpverlening . Handreiking voor gemeenten en uitvoerende instanties, Landelijk platform integrale Schuldhulpverlening/ StimulanSZ, Utrecht / Den Haag, 2004.
- Nadja Jungmann, De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- NVVK/ Leger des Heils, Eindrapport "schuld onder dak". Schuldhulpverlening en budgetbeheer voor dak- en thuislozen, 2003.
- Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, Tweede kamer, vergaderjaar 1998-1999, 24515, nr. 52.
- Schulden in 2005, NVVK, persbericht.
- Serail, T., Schulden: een (on)draaglijke last? Problematische schulden bij huishoudens tot 150% van het netto-sociaal minimum in 2003, IVA beleidsonderzoek en advies, 2004.
- Van Hoof duikt in schuldhulpverlening, persbericht, 24 maart 2006.

Websites

- http://overheidsloket.overheid.nl/producten.php?tab=burger&th_id=39&st_id=250&keyword=&search_method=&p_id=11024&scriptsup=false
- http://gemeenteloket.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_dossier&set_id=1165&dctype_id=6,228&rub_txt=Inleiding
- <http://www.shvbenchmark.nl/shv/artikelen>
- http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=42015&it=3#_tocBK7

Gesprekspartners

Gesprekspartners bij de interviews:

- De heer H. Brink, Gemeentelijke Kredietbank Utrecht, afdeling SoZaWe gemeente Utrecht
- De heer F. Donk, Gemeentelijke Kredietbank Den Bosch
- De heer D. Odijk, afdeling Burger- en Sociale Zaken, gemeente Houten

Gesprekspartners bij de rondetafelsessie:

- Mevrouw E. den Arend, Gemeentelijke Kredietbank Den Haag
- De heer L. van Harrewijen, Gemeentelijke Kredietbank Den Haag
- De heer J. Siebols, Crediam (Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam)
- De heer S. den Daas, bureau schuldregeling, regionale sociale dienst Kromme Rijn Heuvelrug
- Mevrouw I. von Burg, Bureau Wsnp, Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch
- De heer G. Lankhorst, Ministerie van Justitie
- De heer R. Groesz, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties
- De heer R. Noppe, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties

BIJLAGE 2: TOPICLIST INTERVIEWS BELEIDSVRIJHEID VAN GEMEENTEN

Deze topiclijst dient als basis voor het afnemen van semi-gestructureerde interviews om de mate van beleidsvrijheid te bepalen. Iedere dimensie van beleidsvrijheid komt aan de orde. Zoals in dit rapport duidelijk is geworden, wordt er geadviseerd om de uitkomsten van deze interviews voor te leggen aan een team van experts uit, bij voorkeur, verschillende gemeenten, zodat de betrouwbaarheid van de bevindingen zoveel mogelijk gewaarborgd wordt.

Algemene opmerkingen

- Bij de opstelling van deze topiclijst is uitgegaan van de beleidsvrijheid die voortkomt uit de relatie tussen gemeente en rijk.
- De topiclijst bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat over de bevoegdheden die de gemeente heeft in relatie tot het rijk om de beleidsvrijheid te beïnvloeden. Het tweede deel gaat over de middelen die de gemeente heeft in relatie tot het rijk om de beleidsvrijheid te beïnvloeden. Dimensie acht: toezicht vormt een aparte categorie.

Instructie

Deze lijst kan zowel telefonisch als face-to-face worden afgenomen.

- De interviewer dient zich vooraf te oriënteren op het specifieke (sub)beleidsterrein waarop de beleidsvrijheid betrekking heeft. Dit kan door middel van deskresearch (het verzamelen en verkennen van relevante documenten).
- De interviewer kan ervoor kiezen om per vraag door te vragen als daarvoor aanleiding is.
- De interviewer dient vooraf kort de dimensies uiteen te zetten en deze te beschrijven op basis van de definities die hiervoor gepresenteerd zijn.
- Voor de interviewer is het van belang om in ieder geval elke vraag aan de respondent voor te leggen zodat de dataverzameling consistent gebeurt.
- Het is afhankelijk van het doel van de interviewer hoeveel gemeenten er geselecteerd worden om bevestigd te worden. In de regel geldt: 'hoe meer, hoe representatiever'.

Deel 1. Bevoegdheden

In deel 1 staan vragen centraal die inventariseren welke bevoegdheden een gemeente heeft in relatie tot het rijk die de mate van beleidsvrijheid beïnvloeden.

Taak:

- Wat is de taak van uw gemeente? Wat vindt u van de ruimte die uw gemeente daarvoor heeft?
- Wie heeft er initiatief genomen voor (de aanvraag van) deze taak? Is dat het Rijk, de gemeente of een andere partijen?
- Was het daarbij duidelijk wat de precieze taak van uw gemeente was?
- Was deze taak verplicht, aanbevolen of juist optioneel (met het oog op relatie Rijk)?
- Was er met betrekking tot de taak een verantwoordingsverplichting tussen Rijk en gemeente?

Beleidsdoelen:

- Wat is de doelstelling van uw gemeente met betrekking tot de taak?
- Wie heeft deze doelstelling bepaald?
- Hoe passen deze doelen binnen het bredere gemeentelijke beleid?
- Zijn er (vooraf) beperkingen aan deze doelstellingen opgelegd; zijn ze voorgeschreven?
- Door wie? Wat is de rol van het Rijk hierin?
- Zijn er over de doelstellingen resultaatafspraken gemaakt? Welke?
- Hoe heeft dat verder vorm gekregen?
- Is er gesproken over de bandbreedte / speelruimte waarbinnen de doelstellingen gehaald moeten worden?
- Of: zijn er enkele dimensies aangegeven (door wie?) die een richtlijn hebben gevormd?

Besluitvormingsprocedure:

- Hoe is de besluitvorming rondom de betreffende taak georganiseerd in uw gemeente?
- Zijn er vanuit het Rijk voorschriften opgesteld voor uw gemeente over de besluitvorming (procedures, termijnen, stappen, handreikingen etc.) rondom de taak van uw gemeente?
- Wie neemt de beslissingen (Rijk, uw gemeente of andere partijen)?
- was er sprake van minimumeisen?
- Hoe groot was de beleidsruimte van uw gemeente met betrekking tot de besluitvorming over de taak? Was er een beperkte ruimte? Of was er wellicht sprake van een voorgeschreven procedure?

Uitvoering:

- Hoe is de uitvoering van de taak in uw gemeente georganiseerd?
- Hoe moet deze in uw gemeente volgens het Rijk worden uitgevoerd?
- Hoe zou u die uitvoering typeren?
- Moet uw gemeente in de uitvoering voldoen aan bepaalde voorschriften?
- Zijn er überhaupt voorschriften, of is er eerder sprake van richtlijnen?
- Worden er handreikingen gedaan met betrekking tot de uitvoering? Door wie?
- Zijn er randvoorwaarden gesteld waaraan de uitvoering moet voldoen? Zo ja, welke?

Andere bevoegdheden

- Heeft uw gemeente naast genoemde bevoegdheden (taak, beleidsdoelen, besluitvorming, uitvoering) nog andere bevoegdheden die van invloed zijn op haar beleidsvrijheid?
- Welke bevoegdheid is voor uw gemeente het belangrijkste (met het doel om de taak zo doeltreffend mogelijk uit te voeren)?
- Welke bevoegdheid is voor uw gemeente het minst belangrijk (taak, beleidsdoelen, besluitvorming, uitvoering)? Waarom?

Deel 2. Mogelijkheden

Dit tweede deel gaat over de mogelijkheden die uw gemeente in relatie met het Rijk heeft om de mate van beleidsvrijheid te beïnvloeden.

Regelgeving

- Welke juridische mogelijkheden heeft uw gemeente om de taak uit te voeren?
- Kunt u enkele instrumenten noemen?
- Zo nee, heeft uw gemeente überhaupt juridische middelen?
- Als u een keuze zou moeten maken, welke juridische mogelijkheden worden er ingezet: *noem de vijf gradaties?*

Financiën

- Hoe wordt de uit te voeren taak gefinancierd?
- Waar komen de inkomsten vandaan (eigen bronnen, gemeentefonds, vergoedingen, brede doeluitkering van het Rijk, of een specifieke doeluitkering)?
- In hoeverre creëert deze wijze van financieren beleidsvrijheid (verruimend of beperkend)?

Samenwerking

Heeft uw gemeente mogelijkheden om samen te werken met (zelfgekozen?) partners om de taak te kunnen uitvoeren? Waar blijkt dat uit (heeft uw gemeente bijvoorbeeld de wettelijke verplichting om samen te werken met vooraf bepaalde type partijen of mag ze zelf bepalen of ze samenwerkt met partners)?

Om meer inzicht te krijgen in de samenwerkingsverbanden die een gemeente sluit, kunnen de volgende aanvullende vragen gesteld worden:

- In hoeverre is uw gemeente afhankelijk van anderen?
- Van wie?
- Hoe zou u die afhankelijkheid typeren?
- Hoe verloopt de eventuele samenwerking?
- In hoeverre hebben externe partijen invloedsmogelijkheden? Speelt het Rijk hier ook een rol bij? Welke is dat?
- Stelling: uw gemeente heeft een gelijkwaardige relatie met samenwerkingspartners. Licht toe!

Andere mogelijkheden

- Heeft uw gemeente naast genoemde mogelijkheden (financiële, regelgevende en samenwerkende) nog andere mogelijkheden om haar beleidsvrijheid te beïnvloeden?
- Welke mogelijkheid is voor uw gemeente het belangrijkste (met het doel om het project doeltreffend te maken)?
- Welke mogelijkheid is voor uw gemeente het minst belangrijk?

Toezicht

Naast bevoegdheden en mogelijkheden speelt ook toezicht een belangrijke rol om de mate van beleidsvrijheid te bepalen. Toezicht is de achtste en tevens laatste dimensie die we onderscheiden.

- Is er sprake van toezicht? Bij wie ligt dat toezicht?
- Waar blijkt dat uit?
- Hoe heeft het toezicht vorm gekregen? (geen toezicht, informatieplicht, toetsing op output / outcome, inspectie, interveniërend toezicht)?
- Kan het toezichtorgaan officieel sancties opleggen? Zo ja welke? Hoe vaak gebeurt dit in de praktijk?

Uitwerking

Om het interview zo goed mogelijk uit te werken adviseren wij de interviewer om een zo letterlijk mogelijk verslag van het gesprek te maken. Letterlijke tekstdelen kunnen typerend zijn en gebruikt worden als citaat. Een opname van het gesprek (op tape of minidisk) kan behulpzaam zijn. Ook kan het handig zijn dat, bij een face-to-face interview er een notulist de antwoorden noteert, zodat de interviewer zich volledig kan richten op het stellen van vragen en het anticiperen op antwoorden.

De antwoorden van de verschillende gemeenten moeten per dimensie verzameld worden. Hierdoor ontstaat een overzicht van alle antwoorden die op één dimensie gegeven zijn. De interviewer kan op basis hiervan een beeld vormen welke gradatie van een dimensie het meest gegeven is. Uitgegaan moet worden van het antwoord dat het meest ('gemiddeld') is gegeven. Indien er op één antwoord veel verdeeldheid is, is het zinvol om de achterliggende reden te achterhalen (redenen hiervoor kunnen bijvoorbeeld zijn: de specifieke context, juist een extreme uitschieter bij één van de andere dimensies, de gemeentegrootte, andere invloedrijke wetgeving etc.). Op basis van deze kwalitatieve antwoorden kan een eerste invulling van het meetinstrument plaatsvinden.

Gebruik en toepassing

Het verwerken van de uitkomsten van de interviews in het meetinstrument en een korte toelichting hierop dient als insteek voor een expertmeeting, waarin iedere dimensie uitgebreid bediscussieerd wordt en waarover (uiteindelijk) overeenstemming bestaat. Op basis van de expertmeeting kan de eindversie van het meetinstrument worden opgesteld. Het meetinstrument geeft zicht op de beleidsvrijheid van gemeenten in relatie tot het rijk met betrekking tot een (specifieke) taak.

Monitorend

Bovenstaande exercitie kan regelmatig in de tijd worden afgenomen. Dit noemen we het *monitorend gebruik* van het meetinstrument. Eén keer per jaar worden voor *dezelfde* gemeente voor *dezelfde* taak *dezelfde* vragen gesteld. Hierdoor ontstaat een beeld in de tijd in hoeverre de mate van beleidsvrijheid toe- of afneemt. Op basis hiervan kunnen aanpassingen worden geïnitieerd.

Vergelijkend

Ook kan het meetinstrument gebruikt worden om te vergelijken. Dit kan op twee manieren. Enerzijds kan de beleidsvrijheid van gemeenten met betrekking tot een bepaalde taak gemeten worden, voor zowel (liefst diverse) kleine, als grote gemeenten.¹⁴ De mate van beleidsvrijheid wordt dan vergeleken op basis van *gemeentegrootte*. Anderzijds kan de mate van beleidsvrijheid gemeten worden tussen (onderdelen van) beleidsterreinen. De mate van beleidsvrijheid wordt dan *sectoraal* vergeleken. In de analyse kan er achterhaalt worden op welke dimensies er grote verschillen of juist opvallende overeenkomsten zijn. Op basis hiervan kan het Rijk beslissen om de mate van beleidsvrijheid bij sturen.

¹⁴ Men kan bijvoorbeeld uitgaan van de volgende classificatie. Gemeenten van 0 tot 50.000 inwoners, gemeenten van 50.000 tot 100.000 inwoners en gemeenten groter dan 100.000 inwoners. Bij de selectie van gemeenten kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van www.vng.nl, waarop gemeente naar grootte staan weergegeven.

BIJLAGE 3: GEBRUIKTE LITERATUUR

- Allers, M., Gemeentelijke autonomie, een aflopende zaak, Openbaar bestuur, 2005.
- Commissie Autonomie voor de VNG, brief van de gemeenten aan het Rijk. Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente, 2004.
- Denters, B., Rose, L.E., (red.), Van lokale overheid tot onderdeel van het lokaal bestuur?, 2004.
- Elzinga, D.J., Hagelstein, G.H., Centralisatie en decentralisatie, in: Korsten, Lokaal bestuur in Nederland, 1998.
- Engels, J.W.M., Europa en wetgever bespreken beleidsvrijheid: afkalvende autonomie gemeenten, VNG magazine, 2003.
- Fleurke, F. (e.a.), De positie van het lokale bestuur in de Nederlandse staat, Bestuurswetenschappen, 1997.
- Fraanje, R., Gemeentelijke autonomie is niet in gevaar, Staatscourant, 2004.
- Gilsing, R., Bestuur aan banden: lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid, 2005.
- Haaren-Dresens, C.B.M. van, Het Handvest lokale autonomie en gemeenten: maakt onbekend onbemind?, de Gemeentestem, 29 januari 2005.
- Laan, F. van der, Wondermiddelen zijn niet voorhanden: Grotestedenbeleid 1995-1997: gemeentelijke beleidsruimte en de benutting daarvan, 1998.
- Pröpper, I. (e.a.), Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie, 2004.
- ROB/RFV-advies Gemeentelijke autonomie in het binnenlands bestuur en de financiële verhoudingen, 2005.
- Willemse, R., Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente: eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996, 2001.