

Vergaderjaar 2005–2006

30 498

Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Samenvatting	5	6	Realisatie maatschappelijke doelen	53
1	Inleiding	8	6.1	Maatschappelijke doelen
1.1	Achtergrond	8	6.2	Mate van realisatie
1.2	Onderzoeksvraag en onderzoeksopzet	9	6.3	Mate van effectiviteit
1.3	Opbouw rapport	13	6.4	Conclusie
			7	Slotbeschouwing
2	Algemene versus specifieke uitkering	14	7.1	Verklaringen voor achterblijvende resultaten
2.1	Inleiding	14	7.2	Gevolgen van stelselwijzigingen
2.2	Beheersing van het aantal specifieke uitkeringen en de verantwoordingslasten	14	7.3	Toekomstige inzet van specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid
2.3	Visie Algemene Rekenkamer op de keuze tussen algemene uitkering en specifieke uitkering	19	7.4	Rol van de decentrale overheden
2.4	Visie Algemene Rekenkamer op de verantwoording over specifieke uitkeringen	22	7.5	Kwaliteit van beleidsinformatie
2.5	Conclusie	25	7.6	Kwaliteit van verantwoordingsinformatie
			8	Reacties bewindspersonen en VNG en nawoord Algemene Rekenkamer
3	Maatwerk	26	8.1	Reactie bewindspersonen
3.1	Maatwerk als bestuurlijk doel	26	8.2	Nawoord Algemene Rekenkamer
3.2	Realisatie maatwerk	26	8.3	Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten
3.3	Conclusie	35	8.4	Nawoord Algemene Rekenkamer
			Bijlage 1	Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen
4	Slagvaardigheid	36		73
4.1	Slagvaardigheid als bestuurlijk doel	36	Bijlage 2	Bevragingslast in de onderzochte specifieke uitkeringen
4.2	Realisatie slagvaardigheid	36		76
4.3	Conclusie	42	Bijlage 3	Literatuur
				78
5	Integraal beleid	43		
5.1	Integraal beleid als bestuurlijk doel	43		
5.2	Realisatie integraal beleid	43		
5.3	Conclusie	52		

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek verricht naar «specifieke uitkeringen». Dit zijn uitkeringen van ministeries aan gemeenten en provincies, bestemd voor specifieke doelen die op lokaal of regionaal niveau moeten worden gerealiseerd.

Anders dan bij het geld dat gemeenten en provincies ontvangen uit het Gemeentefonds respectievelijk het Provinciefonds heeft het Rijk tot op zekere hoogte zeggenschap over de manier waarop specifieke uitkerings-gelden worden besteed. Hierin begint echter verandering te komen. Bij een toenemend aantal specifieke uitkeringen kiest de rijksoverheid ervoor een middenweg te bewandelen tussen een ongeoormerkte rijksbijdrage in het Gemeente- of Provinciefonds aan de ene kant en een klassieke, streng geoormerkte uitkering zonder bestedingsvrijheid aan de andere kant.

De zogenoemde «brede doeluitkeringen» zijn een goed voorbeeld van deze middenweg. Het Rijk heeft bij het verstrekken van deze uitkeringen wel een globaal bestedingsdoel voor ogen, maar voor het overige zijn decentrale overheden in hoge mate vrij in het ontwikkelen en uitvoeren van hun beleid.

De gedachte achter het vergroten van de beleidsvrijheid van de lokale/ regionale bestuursorganen is dat deze hierdoor in het beleid dat zij voeren, kunnen zorgen voor meer *maatwerk* (inspelen op specifiek lokale problemen), dat zij daarbij ook *slagvaardiger* kunnen opereren (het beleid aanpassen zodra de omstandigheden dat vragen) en het beleid *integraal* kunnen opzetten (het beleid afstemmen met de verschillende betrokken actoren en met andere beleidssectoren). Hierdoor zouden maatschappelijke problemen *effectiever* kunnen worden bestreden, terwijl het Rijk kan vasthouden aan het globaal aanwijzen van de bestemming van de middelen.

Het verruimen van de beleidsvrijheid binnen een specifieke uitkering wordt echter ook gemotiveerd vanuit de gedachte dat dit een verlaging van de verantwoordingslasten met zich meebrengt. De Algemene Rekenkamer waarschuwt ervoor dat de winst die langs deze weg kan worden geboekt niet moet worden overschat, gelet op de verantwoordingsplichten die blijven bestaan. Wanneer een verlaging van de verantwoordingslasten het hoofddoel is, kan als regel beter voor een bijdrage via het Gemeente- of Provinciefonds worden gekozen. Voor het maken van weloverwogen keuzes op dit terrein hebben we een afwegingskader ontwikkeld.

In ons onderzoek zijn we nagegaan:

- in welke mate het decentrale overheden die momenteel specifieke uitkeringen ontvangen inderdaad lukt de gegeven beleidsvrijheid om te zetten in maatwerk, slagvaardigheid en integraal beleid;
- welke verklarende factoren hierbij in positieve of negatieve zin van invloed zijn; en
- in hoeverre de maatschappelijke doelen die met de uitkeringen worden beoogd, ook daadwerkelijk worden bereikt.

Drie specifieke uitkeringen zijn in het onderzoek bij wijze van casus nader onder de loep genomen: «Inburgering oudkomers», «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» en «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer».

Conclusies

Specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid zouden in theorie moeten leiden tot een effectieve, op maat gesneden beleidsvoering door decentrale overheden. Deze verwachtingen worden echter voor het merendeel niet waargemaakt.

Decentrale overheden tonen weliswaar een redelijke mate van slagvaardigheid bij het aanwenden van specifieke uitkeringen, maar het blijkt lastig om ook integraal beleid te realiseren. Men grijpt de bundeling van bestaande uitkeringen vaak niet aan om zelf tot een heroverweging van de inzet van middelen te komen.

Verder wordt, waar maatwerk de bedoeling was, vooral «confectiebeleid» ontwikkeld. Decentrale overheden maken vaak in beperkte mate werk van de analyse van de eigen, lokale problemen en betrekken relevante doelgroepen onvoldoende bij de formulering van het beleid.

Wij hebben onderzocht welke verklaringen te geven zijn voor deze tegenvallende resultaten. Op het niveau van het Rijk zijn de drie belangrijkste verklaringen:

- De rijksoverheid overvraagt de decentrale overheden; ze houdt onvoldoende rekening met hun (beperkte) capaciteit.
- De rijksoverheid heeft in de praktijk nog te veel de neiging zich met de inhoud van het lokale beleid te bemoeien.
- De rijksoverheid zorgt voor te weinig beleidsrust, waardoor capaciteit die nodig is om eigen afwegingen te maken, wordt ingezet om stelselwijzigingen te implementeren.

Een ander deel van de verklaring ligt het op het niveau van de decentrale overheden. Deze durven nog te weinig zelf prioriteiten te stellen en hun beleid af te stemmen op hun eigen lokale situatie.

Aanbevelingen

Onze belangrijkste aanbevelingen aan de regering zijn:

- *Overweeg* in voorkomende gevallen steeds systematisch of een specifieke uitkering het meest geëigende instrument is. De rijksoverheid zou voor een specifieke uitkering moeten kiezen als zij decentrale overheden in staat wil stellen zélf beleid te voeren, maar nog wel zelf verantwoordelijkheid wenst te dragen voor de collectieve resultaten hiervan. Wanneer het Rijk deze verantwoordelijkheid niet wenst te dragen, ligt een bijdrage via het Gemeentefonds of Provinciefonds voor de hand. In situaties waarin een minister alleen wenst te sturen op de resultaten die met decentraal beleid worden bereikt en niet op de te leveren prestaties, ligt een specifieke uitkering met beleidsvrijheid in de rede. In de overweging zouden ook de kosten moeten worden betrokken die samenhangen met toezicht en verantwoording.
- *Maak duidelijk* waaruit de beleidsvrijheid voor decentrale overheden precies bestaat en wat de grenzen hiervan zijn.
- *Wees consequent*: verruim de beleidsvrijheid van decentrale overheden niet zonder de capaciteit te vergroten of over te hevelen vanuit het betrokken ministerie.
- *Bied rust*: decentralisatie vergt veel capaciteit van decentrale overheden. Additionele beleids- of stelselwijzigingen vergen extra capaciteit en nemen aandacht weg van een verbetering van de uitvoering. Deze zouden dus zo veel mogelijk vermeden moeten worden.

Onze belangrijkste aanbevelingen aan decentrale overheden zijn:

- Vraag indien nodig om helderheid van het betrokken ministerie ten aanzien van de beleidsvrijheid.
- Houd vast aan de eigen visie en prioriteiten ten opzichte van het Rijk en maak gebruik van de beleidsvrijheid die de specifieke uitkering biedt.
- Werk bij de ontwikkeling van beleid samen met anderen als de beperkte eigen capaciteit dit vereist.

Reactie bewindspersonen en VNG

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft namens de betrokken bewindspersonen op 23 februari 2006 gereageerd. De minister geeft aan dat het rapport een aantal interessante feiten oplevert en een herkenbaar beeld schetst van het gebruik van specifieke uitkeringen.

De minister neemt een groot aantal aanbevelingen over. Zo zal hij het ontwikkelde afwegingskader gaan hanteren bij de keuze tussen algemene uitkering en specifieke uitkeringen. Ook wil hij bevorderen dat nieuwe specifieke uitkeringen een vervaltermijn krijgen. Hij zegt toe met een handreiking voor departementen te zullen komen.

De minister verschilt van mening met de Algemene Rekenkamer over de invulling van het «single audit»-principe.

Op 21 februari 2006 hebben wij ook van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een reactie ontvangen. De VNG herkent een groot deel van de conclusies en verklaringen uit het onderzoek. Ze zou de afweging tussen specifieke uitkeringen en algemene uitkering evenwel liever op een andere basis maken en pleit voor een verdere reductie van de controlelasten.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd over de toezeggingen van de minister van BZK en zullen de ontwikkelingen op dit terrein met belangstelling volgen.

Over de invulling van het «single audit»-principe vindt nog nader overleg plaats. Wij blijven vooralsnog van mening dat in aanvulling op de reguliere controle op de jaarrekening een beperkte controle door de accountant van de medeoverheden in veel gevallen noodzakelijk is om aan de door de Tweede Kamer gewenste tolerantie op begrotingsartikel-niveau te voldoen. Tevens wijzen we op de werkwijze die we bij de controle over 2006 zullen volgen. De bewindspersonen hebben hierop niet gereageerd.

In antwoord op de VNG-reactie merken wij op dat wanneer reductie van controlelasten de hoofdzorg is, naar ons oordeel de gelden in veel gevallen beter overgeheveld kunnen worden naar de algemene uitkering.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

In de periode november 2004 tot mei 2005 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht naar «specifieke uitkeringen». Dit zijn uitkeringen van ministeries aan decentrale overheden, zoals gemeenten en provincies, bestemd voor specifieke doelen die op lokaal of regionaal niveau moeten worden gerealiseerd. Deze doelen kunnen zeer uiteenlopend van aard zijn. Er zijn specifieke uitkeringen voor onderwijsachterstandenbeleid, voor maatschappelijke opvang, voor de inburgering van vreemdelingen, maar ook bijvoorbeeld voor rampenbestrijdingsbeleid en verkeers- en vervoersbeleid.

Specifieke uitkeringen wijken op een belangrijk punt af van de andere gelden waarover decentrale overheden kunnen beschikken: hun eigen inkomsten (lokale belastingen, leges voor vergunningen en dergelijke) en de gelden die zij krijgen uitgekeerd uit het Gemeenterespectievelijk het Provinciefonds. Anders dan bij deze laatste twee geldbronnen hebben gemeenten en provincies bij de besteding van specifieke uitkeringsgelden te maken met een rijksoverheid die – in meer of mindere mate – een vinger in de pap houdt.

Er is in het openbaar bestuur op dit moment een tendens om decentrale overheden *meer beleidsruimte* te geven bij de aanwending van specifieke uitkeringen.¹ Zij krijgen in toenemende mate de vrijheid om zelf bijvoorbeeld doelen of doelgroepen te kiezen, de uitvoering vorm te geven en het tempo van de besteding te bepalen.

De gedachte achter het vergroten van de beleidsvrijheid van decentrale bestuursorganen is dat deze hierdoor:

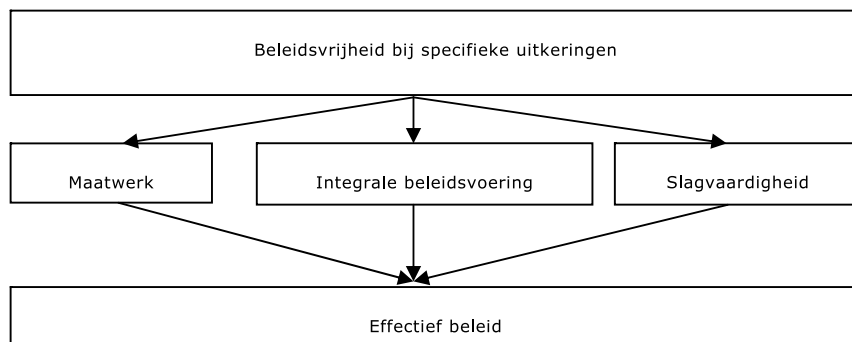
- kunnen zorgen voor meer *maatwerk* in het beleid dat zij voeren (inspelen op specifiek lokale problemen);
- *slagvaardiger* kunnen opereren (het beleid aanpassen zodra de omstandigheden dat vragen); en
- het beleid *integraal* kunnen opzetten en uitvoeren (afstemmen met de verschillende betrokken actoren en met andere beleidssectoren).

Hierdoor zouden maatschappelijke problemen *effectiever* kunnen worden bestreden.

Maatwerk, integrale beleidsvoering en slagvaardig opereren zijn dus bestuurlijke doelen die de effectiviteit van lokaal/regionaal beleid moeten bevorderen. In onderstaand schema is deze vooronderstelling geëxpliciteerd.

¹ Het kabinet heeft in november 2004 met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken gemaakt over hoe de overheden met elkaar willen samenwerken. Deze afspraken zijn vastgelegd in de code Interbestuurlijke verhoudingen.

Schema 1. Beleidstheorie rond specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid.



Uit de literatuurstudie die de Algemene Rekenkamer bij aanvang van dit onderzoek heeft uitgevoerd blijkt dat het verruimen van de beleidsvrijheid voor decentrale overheden zeker niet *vanzelf* leidt tot het bereiken van deze beoogde bestuurlijke doelen. We hebben daarom het bereiken van deze doelen tot hoofdthema van dit onderzoek gemaakt.

1.2 Onderzoeksvraag en onderzoeksopzet

1.2.1 Doel en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de Algemene Rekenkamer inzicht bieden in de mate waarin decentrale overheden door de specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid beter presteren, alsmede inzicht verkrijgen in de condities waaronder deze betere prestaties tot stand komen.

De drie vragen die we willen beantwoorden luiden:

- In welke mate lukt het decentrale overheden die specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid ontvangen, om maatwerk te leveren, slagvaardig op te treden en integraal beleid te voeren?
- Welke verklarende factoren zijn hierbij in positieve of negatieve zin van invloed?
- In hoeverre worden de maatschappelijke doelen die met deze uitkeringen worden beoogd, ook daadwerkelijk bereikt?

Tevens gaan we in op de keuze tussen een bijdrage via het Gemeente- of Provinciefonds en een specifieke uitkering, al dan niet met beleidsvrijheid. De relatie tussen de bestuurlijke doelen en de maatschappelijke doelen komt in dit onderzoek niet aan de orde.

1.2.2 Begrippen en definities

Maatwerk

«Maatwerk» is *het afstemmen van het beleid, de beslissingen of het feitelijk handelen op de eigen aard van het voorliggende geval of probleem* (Fleurke, e.a., 1997, p. 20). Maatwerk vereist dat rekening wordt gehouden met de kenmerken en omstandigheden van individuele gevallen of situaties die relevant zijn. Maatwerk vraagt dus om een lokale analyse en om daarbij aansluitende beleidskeuzes. Veelal wordt bij het realiseren van maatwerk gebruikgemaakt van de lokale kennis van betrokkenen. Het resultaat van maatwerk is individueel bepaalde beleidsuitwerkingen, toegesneden op de kenmerken van de lokale situatie.

Integrale beleidsvoering

In de bestuurskunde wordt «integraal beleid» omschreven als de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal vraagstuk (Fleurke e.a., 1997, p. 30).

Die afstemming kan zowel tussen verschillende afdelingen van een beleidsorganisatie nodig zijn, als met andere betrokken actoren. Bovendien kan de afstemming van het beleid verdergaan dan alleen de inhoud van het beleid; zij kan ook betrekking hebben op de organisatie ervan.

Slagvaardigheid

Onder «slagvaardigheid» wordt in dit onderzoek verstaan: *het tijdig en adequaat reageren van het openbaar bestuur op maatschappelijke veranderingen of op veranderingen in de omstandigheden waaronder het zijn doelstellingen dient te realiseren* (Fleurke e.a., 1997, p. 45).

Bepalend voor de slagvaardigheid van het decentrale bestuur is de vraag of de regeling behorend bij een specifieke uitkering in opzet mogelijkheden laat voor bijsturing van het decentrale beleid, of er de nodige flexibiliteit zit in de opstelling van het ministerie dat de specifieke uitkering verstrekt en of er sprake is van de nodige alertheid bij de decentrale overheid die deze uitkering ontvangt.

Of een decentrale overheid van de geboden ruimte daadwerkelijk gebruikmaakt, blijkt in de praktijk uit de feitelijke aanpassingen die een decentrale overheid in haar beleid aanbrengt.

Realisatie maatschappelijke doelen

Onder de «realisatie van maatschappelijke doelen» verstaat de Algemene Rekenkamer *de mate waarin een algemene en/of nadere geoperationaliseerde beleidsdoelstelling wordt gehaald*. We sluiten daarmee aan bij de definitie die de Algemene Rekenkamer in het algemeen hanteert bij onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het realiseren van maatschappelijke doelen moet worden onderscheiden van het verrichten van prestaties. Die hoeven immers niet noodzakelijkerwijs de gewenste maatschappelijke veranderingen tot gevolg te hebben. Het realiseren van maatschappelijke doelen moet ook worden onderscheiden van effectiviteit van het gevoerde beleid. Daarvan is sprake wanneer het maatschappelijk doel is bereikt *als gevolg van* het gevoerde beleid.

1.2.3 Aanpak van het onderzoek

Ons onderzoek bestond uit drie onderdelen:

- een analyse van eerder onderzoek;
- een nadere bestudering van drie specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid (casusstudies);
- expertmeetings.

Analyse van eerder onderzoek

Een onderdeel van het onderzoek was de bestudering van bestaande evaluaties en wetenschappelijke literatuur. In totaal zijn 47 evaluaties van en studies over specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid bestudeerd. Wij hebben 22 evaluaties geselecteerd die voor ons onderzoeksdoel relevant én van voldoende kwaliteit waren. De geselecteerde evaluaties bestreken een breed scala van beleidsterreinen. Zij hadden onder andere betrekking op de volgende onderwerpen:²

² Alle gebruikte evaluaties zijn vermeld in de literatuurlijst in bijlage 3.

- het grotestedenbeleid in de periodes 1994–1998 en 1999–2004;
- het terrein van werk en inkomen (Wet sociale werkvoorziening en Wet inschakeling werkzoekenden);
- de maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang;
- het onderwijsbeleid (onder meer onderwijsachterstandenbeleid, onderwijs in allochtone levende talen);
- de integratie van nieuwkomers.

We zijn nagegaan wat deze evaluaties vermeldden over de relatie tussen beleidsvrijheid aan de ene kant en maatwerk, integrale beleidsvoering en slagvaardigheid aan de andere kant.

Casusstudies

Sinds 2002 is vastgelegd dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Financiën jaarlijks in het Overzicht Specifieke Uitkeringen verantwoording afleggen over de ontwikkelingen in de rijksbrede inrichting van specifieke uitkeringen (Ministerie van BZK, 2002). Aan de hand van het Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003 hebben we de specifieke uitkeringen geïnventariseerd waarbij sprake was van een ruime mate van beleidsvrijheid voor de decentrale overheden (Ministerie van BZK & Ministerie van Financiën, 2003). Het bleek te gaan om 37 specifieke uitkeringen. Hieruit hebben we de volgende drie regelingen geselecteerd voor het onderzoek:

- *De regeling «Inburgering oudkomers»*. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) verstrekt aan de zogenoemde G54-gemeenten een specifieke uitkering die bedoeld is om allochtonen die langere tijd in Nederland wonen, te helpen bij het leren van de Nederlandse taal, het vinden van werk of het opvoeden van hun kinderen («maatschappelijke competenties») (Regeling aanvullende bijdrage inburgering oudkomers 54 gemeenten; zie literatuurlijst voor een overzicht van relevante regelingen). Gemeenten dienen hiertoe een meerjarenplan op te stellen met daarin hun prioriteiten en ambities.³ Met de inburgering van oudkomers was in 2004 € 93 miljoen gemoeid. Vanaf 2006 treedt een nieuw stelsel in werking (zie § 7.2). In het onderzoek hebben we ons geconcentreerd op vier middelgrote gemeenten met een vergelijkbaar percentage allochtonen. Bij die vier gemeenten zijn in het eerste kwartaal van 2005 interviews gehouden met bij de uitvoering van het beleid betrokken ambtenaren voor het «inburgeringsdossier». We hebben voor de periode 1999–2004 de beleidsstukken van de geselecteerde gemeenten opgevraagd en hebben de monitorresultaten bestudeerd. Daarnaast hebben we in 2005 gesproken met vertegenwoordigers van de «uitvoerders» binnen de gemeenten, zoals de plaatselijke Regionale Opleidingscentra (ROC's), een regionaal opleidingsbureau en enkele welzijnsinstellingen.
- *Het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004»*. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in de periode 2001–2004 bijdragen beschikbaar gesteld aan dertig gemeenten en aan alle provincies om meer en ander publiek (met name meer jongeren en allochtonen) bij kunst en cultuur te betrekken (Regeling specifieke uitkeringen stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik). Van deelnemende gemeenten en provincies werd verwacht dat zij zelf een meerjarig actieprogramma opstelden met daarin hun beleidsdoelen en de activiteiten. In totaal is € 125 miljoen uitgekeerd voor de drie onderdelen van de regeling: «Cultuurbereik», «Cultuur en School» en

³ Het betreft hier alle gemeenten met meer dan 18 000 inwoners waarvan 7% of meer etnische minderheden. Daarnaast is er een aparte regeling voor de overige gemeenten.

«Beeldende Kunst en Vormgeving». Voor de eerste twee onderdelen moesten deelnemende gemeenten en provincies zelf een even groot bedrag bijleggen («matching»). Vanaf 1 januari 2005 is een nieuwe actieplanperiode ingegaan (zie § 7.2).

Wij hebben de hele periode 2001–2004 als onderzoeksperiode genomen. We konden hierbij gebruikmaken van het evaluatiemateriaal van het Landelijk Onderzoek Actieplan Cultuurbereik 2001–2004, dat is uitgevoerd in opdracht van de drie bestuurlijke partners van het actieplan: het Ministerie van OCW, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit onderzoek omvatte tevens enquêtemateriaal en analyses van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) over cultuurdeelname. Zelf hebben we in aanvulling hierop de actieprogramma's van 21 decentrale overheden geanalyseerd, aanvullende gesprekken gevoerd met betrokken actoren en de resultaten voorgelegd aan een groep van experts.

- *De «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer».* De minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) heeft tussen 1996 en 2004 aan provincies en kaderwetgebieden gelden verstrekt voor de aanleg van infrastructuur, passend binnen de algemene doelstellingen van het Rijk (bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid). De provincies en kaderwetgebieden konden hierbij zelf beleidsdoelen en prioriteiten vaststellen (Besluit Infrastructuurfonds, gewijzigd op 6 december 2002). De financiële omvang van de gebundelde doeluitkering bedroeg in 2004 € 393 miljoen.

Per 1 januari 2005 is de gebundelde doeluitkering opgeheven. Hiervoor in de plaats is een bredere regeling voor decentraal verkeers- en vervoersbeleid gekomen: de «Brede doeluitkering verkeer en vervoer». In § 7.2 geven wij aan wat de consequenties zijn van deze verandering voor onze bevindingen.

In ons onderzoek over de gehele periode 1996–2004 hebben we ons geconcentreerd op twee provincies en twee kaderwetgebieden. Wij hebben gesprekken gevoerd met ambtenaren van deze provincies en kaderwetgebieden, alsmede met ambtenaren van de «eindontvangers» van de gebundelde doeluitkering: enkele inliggende gemeenten en één waterschap. Ook hebben we beleidsstukken en monitors en evaluaties van deze decentrale overheden bestudeerd.

Het aantal uitgevoerde casusstudies maakt het niet mogelijk een representatief beeld te geven van alle decentrale overheden. Ze zorgden er wel voor dat we diepgaand inzicht kregen in de beleidspraktijk bij de geselecteerde decentrale overheden, hetgeen met name voor de aanbevelingen van belang was. Met behulp van de casusstudies konden we de resultaten uit de analyse van eerder onderzoek verifiëren en verdiepen.

Expertmeeting

Ten slotte hebben we een afsluitende expertmeeting georganiseerd waarin we de voorlopige resultaten van het onderzoek hebben gepresenteerd. Aan de bijeenkomst namen deel: ambtelijke vertegenwoordigers van verschillende ministeries, provincies en gemeenten, het IPO en de VNG, enkele gespecialiseerde adviesbureaus en beleidswetenschappers. Hoofddoel van de expertmeeting was het verifiëren van de conclusies uit de casusstudies en de analyse van eerder onderzoek.

1.3 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 gaan we in op de keuze tussen een bijdrage via de algemene uitkering en een specifieke uitkering, al dan niet met beleidsvrijheid.

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 bespreken we in hoeverre bij specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid de betrokken decentrale overheden erin zijn geslaagd om tot «maatwerk», «slagvaardigheid» en «integraal beleid» te komen en, voorzover hen dat niet is gelukt, hoe dat dan komt. Drie specifieke uitkeringen stonden daarbij centraal: «Inburgering oudkomers», «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» en de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer».

Vervolgens hebben we beoordeeld in hoeverre de maatschappelijke doelen waarvoor de door ons onderzochte specifieke uitkeringen in het leven zijn geroepen, daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Dit onderdeel komt aan de orde in hoofdstuk 6.

In hoofdstuk 7 is een slotbeschouwing opgenomen met onze conclusies en aanbevelingen, zowel voor de regering als voor de decentrale overheden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft, mede namens de minister van Financiën, de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW), de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) en de staatssecretaris van Cultuur, op 23 februari 2006 op het onderzoek gereageerd. Op 21 februari 2006 hebben we ook van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een reactie ontvangen. In hoofdstuk 8 is een weergave van deze reacties opgenomen, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 ALGEMENE VERSUS SPECIFIEKE UITKERING

2.1 Inleiding

Wanneer het Rijk decentrale overheden geld wil toekennen voor de ontwikkeling of uitvoering van decentraal beleid, kan dat langs twee wegen: via een algemene bijdrage in het Gemeente- c.q. Provinciefonds of via een specifieke uitkering, al dan niet met beleidsvrijheid.

In sommige gevallen is een specifieke uitkering een vanzelfsprekende optie, bijvoorbeeld wanneer maar een beperkt aantal gemeenten met een problematiek te maken heeft en het geld hiervoor niet goed op basis van het inwoneraantal van gemeenten of de andere criteria van de fondsen kan worden verdeeld. Een goed voorbeeld hiervan is de Bommenregeling, die is bedoeld om de kosten te vergoeden die gemoed zijn met het opruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog.

In andere gevallen is de keuze minder vanzelfsprekend en moet een afweging worden gemaakt.

Het kabinet streeft naar vermindering van het aantal specifieke uitkeringen, naar een vergroting van de beleidsvrijheid voor decentrale overheden en naar een verlaging van de verantwoordingslasten. Vanuit deze wens heeft het kabinet in het voorjaar 2005 een aantal voornemens gepresenteerd (Ministerie van BZK, 2005a). In dit hoofdstuk worden deze voornemens beschreven en geven wij onze visie hierop. In het verlengde hiervan ontwikkelen we een afwegingskader voor de keuze tussen de verschillende financieringsvormen (algemene uitkering, specifieke uitkeringen, met en zonder beleidsvrijheid).

2.2 Beheersing van het aantal specifieke uitkeringen en de verantwoordingslasten

2.2.1 De periode 1980–1993: gestage afname

In 1980 bestonden er 532 specifieke uitkeringen. Rond die tijd ontstond het besef dat het veelvuldig gebruik van specifieke uitkeringen negatieve consequenties heeft:

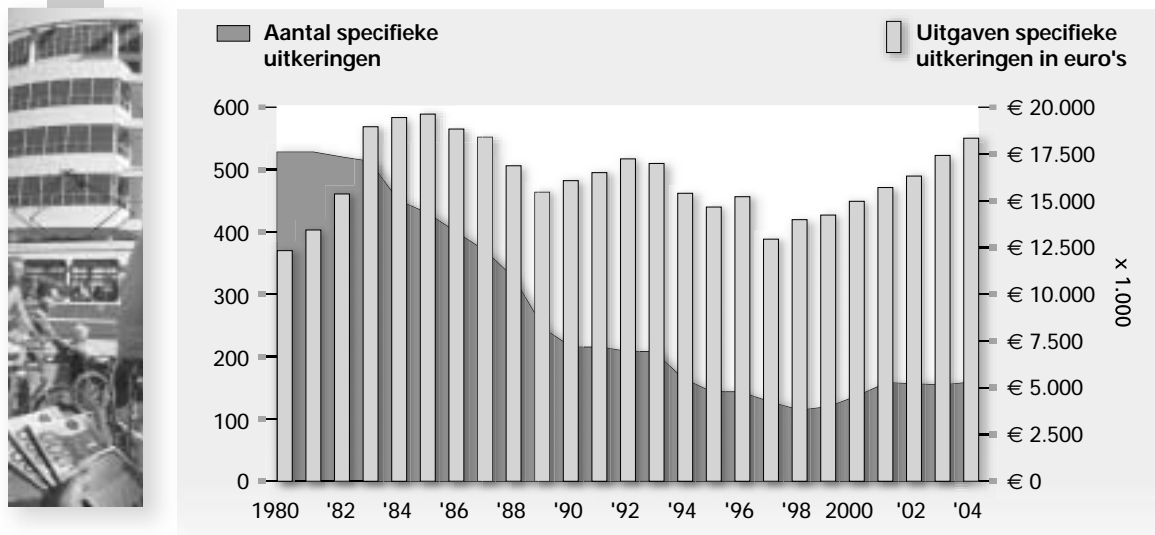
- De geormerkte bestemming kan een goede verdeling van middelen op gemeentelijk niveau in de weg staan.
- De vastliggende bestemming bemoeilijkt ook het voeren van een flexibel en samenhangend beleid.
- De verantwoording aan het ministerie dat de uitkering verstrekt, brengt extra beheerslasten voor de decentrale overheden met zich mee (Ministerie van BZK, 1980).

Sinds die tijd is er het nodige gedaan om het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen. In 1981 legde de Raad voor de gemeentefinanciën met de publicatie *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?* de basis voor een eerste saneringsoperatie (Raad voor de gemeentefinanciën, 1981). Het toenmalige kabinet besloot dat alleen in uitzonderingsgevallen gebruikgemaakt zou moeten worden van het instrument. In 1984 werden in de Financiële-verhoudingswet hiervoor criteria opgenomen. Een specifieke uitkering kon alleen worden ingesteld wanneer het technisch niet anders kon (bijvoorbeeld wanneer slechts een beperkt aantal gemeenten of provincies met een bepaalde problematiek te maken had en de middelen daarvoor niet op basis van de verdelingscriteria van het Gemeente- of Provinciefonds, zoals bevolkingsaantal of grondgebied, konden worden verdeeld).

In de jaren vanaf 1984 is een groot aantal uitkeringen samengevoegd, overgeheveld naar het Provincie- of Gemeentefonds of opgeheven. Het aantal uitkeringen werd teruggebracht tot 216 in 1990.

Ontwikkeling aantal specifieke uitkeringen en hun financieel belang 1980-2004

Figuur 1



In 1991 kwam het toenmalige kabinet met de zogenoemde decentralisatie-impuls: een akkoord met IPO en VNG waarin was vastgelegd dat gestreefd zou worden naar overdracht van taken van Rijk naar gemeenten en provincies onder gelijktijdige overdracht van de betrokken rijksmiddelen (waaronder specifieke uitkeringen) aan het Provincie- en/of Gemeentefonds (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1991). Mede als gevolg hiervan werd het aantal specifieke uitkeringen verder teruggebracht tot 114 in 1998.

2.2.2 De periode 1994–2004: geleidelijke toename

In de tweede helft van de jaren negentig ontstond bij het toenmalige paarse kabinet de behoefte aan verruiming van de mogelijkheden voor specifieke uitkeringen. Het kabinet wilde naast technische overwegingen ook beleidsinhoudelijke overwegingen kunnen hanteren voor het al dan niet instellen van een specifieke uitkering.⁴ Het moest, met andere woorden, mogelijk zijn om voor een specifieke uitkering te kiezen wanneer het Rijk een bepaalde ontwikkeling op decentraal niveau voor kortere of langere tijd wenste te stimuleren. Of, zoals het in de miljoenennota van 1996 werd verwoord: «indien op centraal niveau (regering of parlement) de politieke wens bestaat de beschikbare middelen gericht, naar eigen rijksprioriteiten en herkenbaar in te zetten. Niet de doelmatigheidsvraag

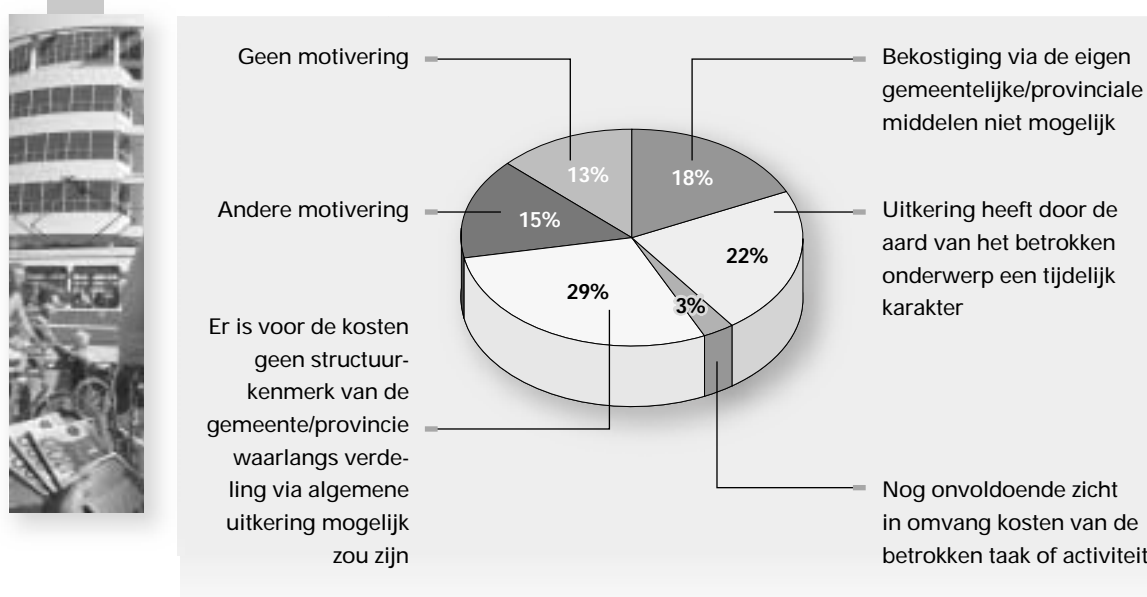
⁴ De formele criteria voor het instellen van specifieke uitkeringen zijn uit de wet verdwenen (Financiële-verhoudingswet 1998).

staat dan voorop, maar de wens van centrale sturing» (Ministerie van Financiën, 1995, p. 186).

Met de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 1996 werden daarom de in 1984 aangebrachte criteria weer uit de wet gehaald. In plaats daarvan is in de wet opgenomen dat bekostiging door middel van een specifieke uitkering «bijzonder aangewezen moet zijn». Hiervoor geldt een motiveringsplicht, waarvoor in de memorie van toelichting de oude criteria als richtinggevende voorbeelden terugkomen. De ministers van BZK en Financiën dienen op grond van de Financiële-verhoudingswet deze motivering te toetsen.

Motiveringen voor specifieke uitkeringen

Figuur 2



Figuur 2 geeft een beeld van de motiveringen die ministeries in de praktijk geven voor het instellen van specifieke uitkeringen. De figuur is gemaakt op basis van het Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003.

Uit de figuur blijkt dat:

- een aanzienlijk deel van de specifieke uitkeringen in het overzicht niet is gemotiveerd (13%);
- inmiddels een deel van de specifieke uitkeringen is gemotiveerd vanuit andere motieven dan de technische criteria uit de oude Financiële verhoudingswet (15%).

⁵ Volgens het kabinet is dit deels toe te schrijven aan nieuw beleid en deels aan een gewijzigde definitie (Ministerie van BZK, 2002, p. 10).

Sinds 1998 is het aantal specifieke uitkeringen geleidelijk toegenomen (zie figuur 2). Waren er in 1998 114, in 2004 is dat aantal opgelopen tot 155.⁵

Het financiële belang van de specifieke uitkeringen nam eveneens toe: van circa € 13 miljard in 1998 tot circa € 18,3 miljard in 2004.

2.2.3 2004–heden: nieuwe saneringsimpuls

Het rapport van de commissie-Brinkman

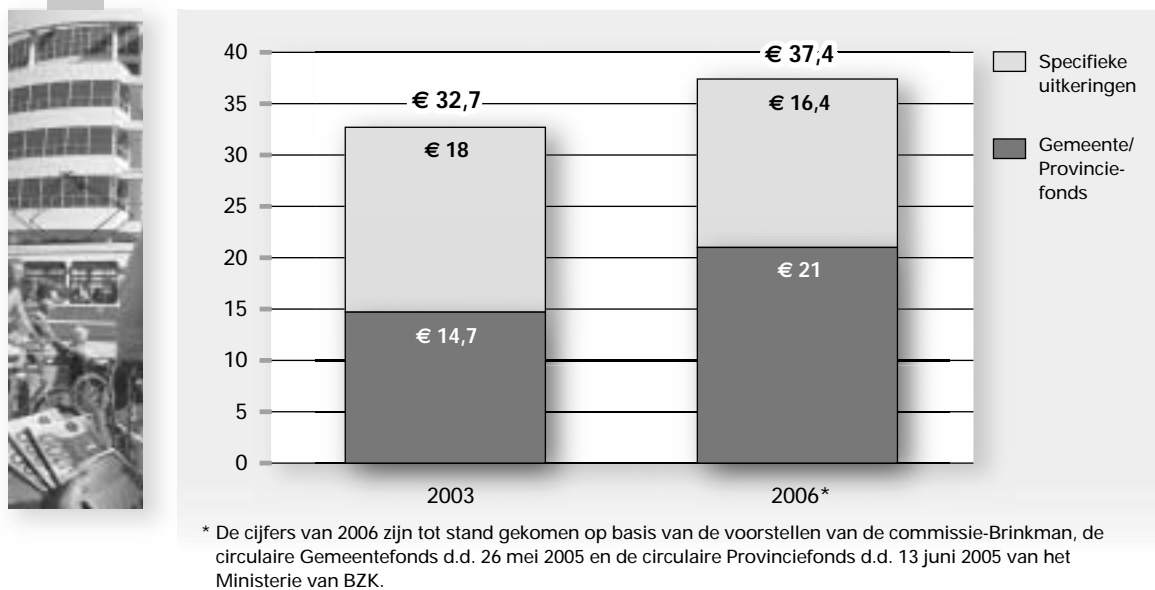
Met de kabinetten Balkenende-I en -II is de sanering van specifieke uitkeringen weer hervat. Op verzoek van de ministers van Financiën en van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BZK) lichtte in 2004 de stuurgroep Doorlichting specifieke uitkeringen (de commissie-Brinkman) de 155 op dat moment bestaande specifieke uitkeringen door. Op 25 oktober 2004 werd het advies van de stuurgroep aan de Tweede Kamer gezonden (Stuurgroep Doorlichting specifieke uitkeringen, 2004). De stuurgroep stelt voor om het aantal specifieke uitkeringen terug te brengen tot 34 (22 klassieke en 12 gebundelde uitkeringen). Het kabinet heeft dit voorstel op hoofdlijnen overgenomen.

De voorgestelde sanering is overigens, wanneer deze wordt uitgedrukt in het financiële belang dat met de uitkeringen is gemoeid, minder omvangrijk dan de aantallen (een reductie van 155 naar 34) doen vermoeden. Het financiële belang zou dalen van € 18,2 miljard naar € 16,4 miljard.

Figuur 3 geeft de verhouding weer tussen de omvang van de algemene uitkeringen en het (vermoedelijke) financiële belang van de specifieke uitkeringen. Deze cijfers maken duidelijk dat er de afgelopen jaren een accentverschuiving heeft plaatsgevonden in de richting van algemene bijdragen uit het Gemeente- en Provinciefonds, maar dat niettemin nog bijna de helft van de overdrachten van het Rijk aan decentrale overheden geschiedt in de vorm van specifieke uitkeringen.

Ontwikkeling verhouding financieel belang specifieke uitkeringen 2003-2006 ten opzichte van de bijdragen via het Gemeente- en Provinciefonds

Figuur 3



De commissie-Brinkman pleit niet voor herstel van de toetsingscriteria voor specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet. De beleidsinhoudelijke keuze, die door de paarse kabinetten centraal is gesteld, dient ook volgens de commissie het vertrekpunt te zijn. De commissie formuleert het zo dat de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en decentrale overheden en de daarbij behorende sturingsrelatie doorslaggevend zou moeten zijn. Bij de keuze van het bestuurlijke arrangement zouden volgens de commissie-Brinkman de volgende overwegingen kunnen worden betrokken:

- *subsidiariteit*: op welk overheidsniveau is het zicht op de benodigde beleidsoplossingen het beste?
- *rechtsgelijkheid voor de burger*: welke verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten of provincies zijn aanvaardbaar?
- *schaalvoordelen*: welke overheidslaag zit dicht genoeg bij de voorziening en is groot genoeg om bij de beleidsuitvoering schaalvoordelen te realiseren?
- *Europese afspraken*: in hoeverre vragen Europese afspraken een centrale rol van het Rijk?
- *externe effecten*: zijn er voorzienbare effecten bij andere gemeenten/provincies, die relevant zijn voor de toewijzing van de beleidsverantwoordelijkheid?

Pas na beantwoording van deze vragen volgt de vraag of er structuurkenmerken van gemeenten of provincies zijn op basis waarvan verdeling door middel van een algemene uitkering mogelijk is. De commissie-Brinkman acht het onwenselijk om dit argument te snel te gebruiken.

Een andere conclusie van de commissie-Brinkman is dat het Rijk met de huidige specifieke uitkeringen een te grote verantwoordingsbureaucratie heeft opgelegd aan decentrale overheden. Behalve voorstellen tot vermindering van het aantal specifieke uitkeringen bevat het rapport ook voorstellen om de verantwoording over specifieke uitkeringen te vereenvoudigen. De afspraken over de verantwoordingsinformatie die decentrale overheden moeten verstrekken dienen aan te sluiten op de verantwoordelijkheidsrelatie tussen Rijk en decentrale overheid, aldus de commissie. Indien ervoor gekozen is dat bij specifieke uitkeringen de verantwoordelijkheid van het Rijk zich beperkt tot de hoofdlijnen, dan past daarbij geen arrangement waarbij gedetailleerde verantwoordingsinformatie naar het Rijk moet worden gestuurd. De commissie pleit er daarom voor de accountantsbeoordeling van de verantwoording uitsluitend op decentraal niveau te laten plaatsvinden. Dat vereist uiteraard dat de verantwoordingsinformatie van decentrale overheden voldoet aan uniforme controlecriteria.

Kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Brinkman

Het tweede kabinet-Balkenende heeft het advies van de commissie-Brinkman, dat de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en decentrale overheden en de daarbij behorende sturingsrelatie doorslaggevend zou moeten zijn, omarmd.

Daarbij heeft het kabinet tevens aangegeven dat het beleid gericht is op het creëren van maximale beleidsvrijheid voor de lagere overheden. Het kabinet had zich hierop toegelegd in de in november 2004 met IPO en VNG overeengekomen «Code interbestuurlijke verhoudingen».

Uitgangspunt van deze code was het versterken van het vertrouwen tussen de verschillende bestuurslagen. Het kabinet heeft daarom in zijn reactie op het rapport-Brinkman aangekondigd de volgende voorkeursvolgorde te gaan hanteren:

1. algemene uitkering;
2. brede doeluitkering;
3. klassieke specifieke uitkering.

Een beslissing voor instelling van nieuwe specifieke uitkeringen zal volgens het kabinet in de toekomst in de ministerraad worden genomen, om zo de ontwikkeling van het aantal uitkeringen te kunnen beheersen (Ministerie van BZK, 2005a).

Voor de verantwoording over specifieke uitkeringen kiest het kabinet voor een aanpak langs drie lijnen:

1. Bij specifieke uitkeringen zal de informatiebehoefte van het Rijk nauwkeuriger worden gerelateerd aan het bestuurlijke doel van de specifieke uitkering. Zo is zowel voor minister als voor het parlement duidelijk tot op welke hoogte de minister verantwoordelijk is voor de realisatie van een specifiek beleidsvoornemen. Dit laat onverlet dat de minister bij vragen van het parlement te allen tijde aanspreekbaar moet zijn.
2. «Single information» vormt het uitgangspunt voor de informatievoorziening van medeoverheden. De informatie die het Rijk vraagt zal zo veel mogelijk aansluiten bij de informatie die de gemeenten en provincies nodig hebben voor hun gemeenterespectievelijk provincierekening. Voorzover het Rijk nog andere informatie nodig heeft, wordt deze opgenomen in het «informatieoverzicht voor derden».⁶ Dit overzicht zou dus uitgebreid moeten worden. Het kabinet verwacht dat zo het aantal verantwoordingsmomenten drastisch zal afnemen. Het Rijk ontvangt de noodzakelijke verantwoordingsinformatie dan minimaal eenmaal per jaar.
3. De keuze voor «single audit» in pure vorm. Dat betekent dat de huidige controleprotocollen per specifieke uitkering vervallen en dat het Rijk steunt op de accountantscontrole van de gemeente-/provincierekening. Alleen bij gegronde redenen worden deze werkzaamheden gereviewd. Deze nieuwe aanpak wordt voor het eerst van toepassing op de begroting 2006. Bij zijn keuze laat het kabinet zwaar wegen dat de Gemeentewet vanaf 2004 voorschrijft dat de accountantsverklaring een oordeel over de getrouwheid en de rechtmatigheid bevat. Daarnaast geldt vanaf 2004 het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten. Dit Besluit stelt nadere voorschriften aan de accountantscontrole van de jaarrekening van provincies en gemeenten. Het kabinet gaat ervan uit dat voor een beperkt aantal gegevens over specifieke uitkeringen de pure vorm van «single audit» onvoldoende is, ook na een eventuele herinrichting van de uitkeringen, en dat voor die uitkeringen aanvullende rijkseisen nodig zijn. Te denken valt aan specifieke uitkeringen met een Europese component. Het kabinet zal de behoefte aan extra controle-eisen inventariseren en uitwerken.

2.3 Visie Algemene Rekenkamer op de keuze tussen algemene uitkering en specifieke uitkering

2.3.1 Algemeen

⁶ Het «informatieoverzicht voor derden» is in de huidige regelgeving een bijproduct van de gemeentelijke begroting en rekening en voorziet in levering van financiële informatieve gegevens van gemeenten over bestedingen uit het Gemeentefonds aan het Centraal Bureau voor de Statistiek.

De Algemene Rekenkamer acht de verschuiving van de technische criteria uit de oude Financiële verhoudingswet naar een beleidsinhoudelijke afweging op basis van de gewenste bestuurlijke verhouding een logische ontwikkeling die aansluit bij de beleidspraktijk. Dit loslaten van de toetsingscriteria draagt echter wel een zeker risico in zich dat het aantal specifieke uitkeringen weer toeneemt, hetgeen in de

jaren na 1996 ook is gebleken. De minister van BZK heeft in november 2005 de Tweede Kamer laten weten dat specifieke uitkeringen minder snel verdwijnen dan in de kabinetsreactie van april 2005 werd verondersteld (Minister van BZK, 2005b). Tevens heeft het ministerie ons in februari 2006 laten weten dat in aanvulling hierop er in korte tijd ongeveer 20 nieuwe uitkeringen zijn bijgekomen.⁷

Aan de voor de toetsingscriteria in de plaats gekomen motiveringsplicht wordt regelmatig niet voldaan. Daarbij komt dat specifieke uitkeringen een snel inzetbaar en politiek zichtbaar instrument zijn. Voor vakministers en vakwethouders levert dit een parallellopend belang op. Het is mogelijk dat toekomstige kabinetten hun beleidsprioriteiten opnieuw door middel van specifieke uitkeringen zullen willen uitvoeren.

Het voornemen van het kabinet om de voorkeursvolgorde toe te passen en eventuele besluiten voor instelling van een specifieke uitkering voortaan op ministerraadniveau te nemen, is wellicht een geschikt middel om wildgroei aan specifieke uitkeringen af te remmen. Het is dan wel wenselijk dat het Rijk een *visie* ontwikkelt op de gewenste verhouding tussen het financiële belang van de specifieke uitkeringen enerzijds en de beschikbare middelen voor het Gemeente- en Provinciefonds anderzijds. Daarnaast bevelen wij aan om voor alle toekomstige specifieke uitkeringen een passende *vervaltermijn* op te nemen, opdat van tijd tot tijd nut en noodzaak van de afzonderlijke specifieke uitkeringen wordt overwogen. Verder vinden wij dat de instelling van specifieke uitkering, conform de wet, steeds deugdelijk moet worden gemotiveerd. Voor deze motivering hebben wij – uitgaande van het kabinetsstandpunt – een afwegingskader geformuleerd.

2.3.2 Afwegingskader voor instelling van specifieke uitkeringen

In de afweging of een specifieke uitkering moet worden ingesteld, dienen volgens ons *twee stappen* doorlopen te worden:⁸

1. eerst maakt men de hoofdkeuze voor een algemene dan wel een specifieke uitkering;
2. daarna volgt, indien men gekozen heeft voor een specifieke uitkering, de nadere keuze tussen een uitkering met meer of minder beleidsvrijheid.

De tweedeling maakt immers de grens zichtbaar tussen de situatie waarin het de minister is die stuurt en dus verantwoording moet afleggen over de resultaten van het beleid (specifieke uitkering), en de situatie waarin de decentrale overheden het beleid bepalen en dus slechts een verantwoordingsplicht hebben aan hun eigen controleorganen (algemene uitkering).⁹

De primaire keuze tussen een algemene dan wel een specifieke uitkering wordt bepaald door de vraag of een minister sturingsambities heeft en verantwoordelijkheid wil dragen voor de besteding van rijksmiddelen op decentraal niveau. Het criterium is of het Rijk bij beleid dat door decentrale overheden wordt uitgevoerd, ook de verantwoordelijkheid voor de collectieve resultaten van dat beleid wil en kan overlaten aan de decentrale overheden. Als het Rijk dit wil en kan, ligt een bijdrage via het Gemeente- of Provinciefonds voor de hand. Behalve de politieke ambitie kunnen er technische of andere belemmeringen zijn die een bijdrage via de fondsen blokkeren. Verder moeten ook de verantwoordingslast van decentrale overheden in de keuze voor het financiële arrangement worden betrokken. Op de verantwoordingslasten gaan wij in § 2.4 van dit rapport nader in.

⁷ Mede naar aanleiding van Kamervragen zoekt het Ministerie van BZK op het moment van schrijven van dit rapport uit wat het exacte aantal nieuwe uitkeringen is.

⁸ Opmerkelijk is dat de commissie-Brinkman een driedeling hanteert: de algemene uitkering, de brede doeluitkering en de klassieke specifieke uitkering. Die driedeling is verwarrend, omdat de Financiële-verhoudingswet de brede doeluitkering niet als een aparte categorie benoemt en maar twee mogelijkheden onderscheidt: de algemene uitkering en de specifieke uitkering.

⁹ Voor de minister resteert in veel gevallen enkel nog een systeemverantwoordelijkheid.

Overwegingen bij stap 1:

- Heeft het Rijk de ambitie om te sturen op dit terrein?
- Zijn er Europese verantwoordings-eisen of andere bepalingen die een keuze voor het gemeente- of provinciefonds belemmeren?
- Zijn er technische argumenten die een verdeling via de algemene fondsen onmogelijk maken?
- Staan de bijbehorende kosten en lasten voor verantwoording en toezicht in het geval dat voor een specifieke uitkering wordt gekozen in redelijke verhouding tot de sturingsambitie?

Indien toch voor een specifieke uitkering wordt gekozen, volgt de tweede stap in het keuzeproces. Hier staat de vraag centraal of de minister de door de decentrale overheden te leveren prestaties wil voorschrijven of dat hij hen vrij wil laten in de manier waarop zij de beleidsdoelen realiseren.

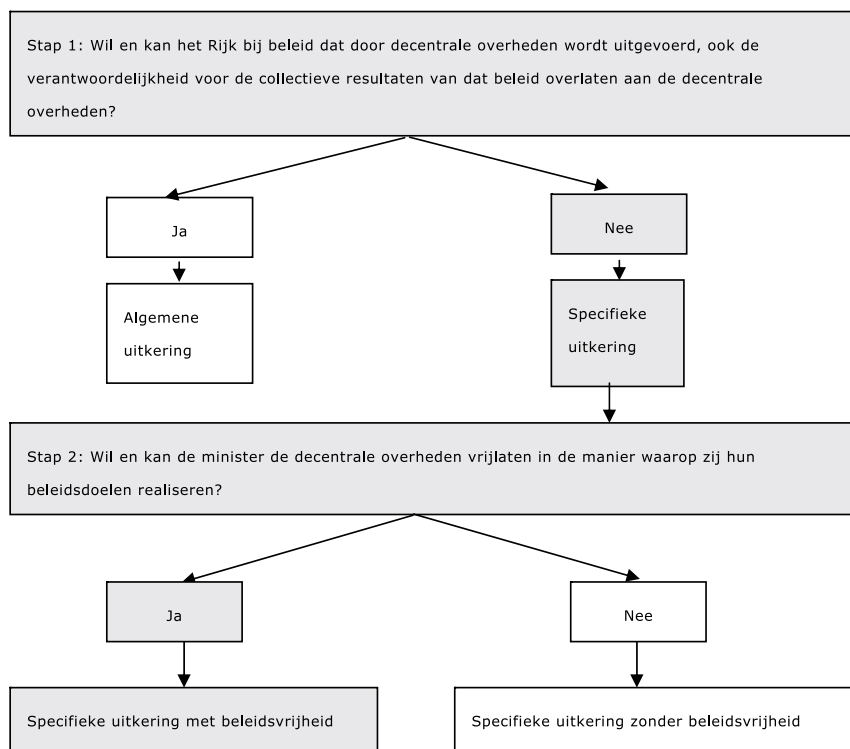
Overwegingen bij stap 2:

- Weegt het algemeen belang dat gemoeid is met een uniforme aanpak op tegen de voordelen die zijn verbonden aan het geven van beleidsvrijheid?
 - Is er geen algemeen belang gemoeid met een uniforme aanpak (rechtsgelijkheid voor burgers, schaalvoordelen, coherentie van beleid, externe effecten) of is nog niet duidelijk welke aanpak het meest effectief is, zodat experimenten mogelijk moeten zijn?
 - Bestaan er regionale, instellingsgebonden of persoonsgebonden verschillen in de problematiek, zodat *maatwerk* geboden is?
 - Wil het Rijk bevorderen dat de overheden die het beleid uitwerken en uitvoeren snel in kunnen spelen op veranderende omstandigheden (*slagvaardigheid*)?
 - Wil het Rijk bevorderen dat de overheden die het beleid uitwerken en uitvoeren dit, waar nodig, in samenhang met ander beleid en met andere actoren te doen (*integraal beleid*)?
- Is het Rijk daadwerkelijk bereid om ruimte en mogelijkheden te bieden aan decentrale overheden en zijn deze op hun beurt van plan en in staat deze ruimte benutten?

Keuzeproces

Onderstaand schema geeft het zojuist beschreven keuzeproces weer.

Schema 2. Keuzeproces algemene en een specifieke uitkering



2.4 Visie Algemene Rekenkamer op de verantwoording over specifieke uitkeringen

2.4.1 Algemene lijn voor de verantwoording

De keuze voor een specifieke uitkering met of zonder beleidsvrijheid brengt in beide gevallen een zekere verantwoordingslast mee.¹⁰ Op specifieke uitkeringen zijn de algemene uitgangspunten van toepassing die de Algemene Rekenkamer hanteert voor alle rijks gelden. Deze uitgangspunten zijn:

- Als aan de verstrekking van rijks gelden voorwaarden zijn verbonden, dient de minister ervoor te zorgen dat hij te allen tijde redelijke zekerheid heeft over de naleving van deze voorwaarden.
- De beschikbare informatie op rijksniveau over met rijks geld gefinancierd beleid moet toereikend zijn voor de evaluatie van dat beleid.

Overeenkomstig het huidige begrotingsstelsel dient de minister jaarlijks toestemming te krijgen van de Tweede Kamer om uitgaven te doen zoals voorgenomen op een bepaald begrotingsartikel; de minister dient zich vervolgens jaarlijks te verantwoorden over de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten op artikelniveau. Wanneer de minister een ander verantwoordingsarrangement wenst en daarmee wil afwijken van de Comptabiliteitswet en daarvan afgeleide normen dan dient hij dit per wet te regelen. De gedachte hierachter is dat de Comptabiliteitswet een generieke wet is en dat, wanneer de wetgever hierop een uitzondering heeft gemaakt, dit welbewust is gedaan. De specifieke wet gaat dan boven de generieke wet. Het gaat hierbij om een wet in formele zin, niet om een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, omdat alleen via een formele wet helder is dat de Staten-Generaal met de afwijking instemt.

¹⁰ Ter illustratie is voor de drie onderzochte specifieke uitkeringen in kaart gebracht wat de bevragsingslast is. Zie hiervoor bijlage 2.

2.4.2 Beleidsvrijheid en comptabiliteit

Wij begrijpen de wens om tot een vereenvoudiging van de verantwoording over specifieke uitkeringen te komen en ziet ook dat er redenen kunnen bestaan voor het instellen specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid. De wens tot vereenvoudiging is echter geen goed vertrekpunt voor het creëren van beleidsvrijheid binnen een specifieke uitkering. De meeste winst is hier immers te behalen door overheveling naar het Gemeente- en Provinciefonds. Daar waar deze doelen wel worden gecombineerd zien we in de praktijk een spanning ontstaan tussen beleidsvrijheid en comptabiliteit. Deze doet zich voor bij brede doeluitkeringen waarbij meer ministeries zijn betrokken en bij specifieke uitkeringen met een meerjarige verantwoordingstermijn.

Meer ministeries

Bij enkele brede doeluitkeringen worden de middelen van verschillende vakdepartementen gebundeld ingezet. Het voordeel van bundeling is dat decentrale overheden in staat worden gesteld de rijks gelden ontschot in te zetten. De vraag is of een vakminister, door de gebundelde inzet van zijn middelen in een brede doeluitkering, de verantwoordelijkheid voor het «eigen» beleidsartikel nog wel kan waarmaken – en ook, of een dergelijke constructie niet betekent dat het budgetrecht op artikelniveau wordt doorbroken.

Artikel 31 van de Comptabiliteitswet 2001 biedt de mogelijkheid om gelden van verschillende begrotingshoofdstukken naar één begrotingshoofdstuk over te hevelen. Dit laat in principe onverlet dat iedere minister op het niveau van het eigen begrotingsartikel verantwoordelijk blijft voor een rechtmatige en doelmatige verstrekking en besteding van de betreffende gelden, tenzij per wet anders is bepaald.

Als echter in overleg met de Tweede Kamer één minister verantwoordelijk wordt gesteld voor de besteding van de middelen, is dit probleem verholpen. Vanzelfsprekend is dit een politieke keuze. Maar op deze wijze is de verantwoordelijkheidsrelatie tussen het Kabinet en de Tweede Kamer gewaarborgd. Wij bevelen dan ook aan om in voorkomende gevallen één minister verantwoordelijk te maken voor de besteding van de gebundelde doeluitkering.

Meerjarige verantwoording

Voor sommige specifieke of brede doeluitkeringen (bijvoorbeeld de Wet Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) geldt een meerjarige verantwoordingstermijn. Voor andere uitkeringen (Investeringsbudget Landelijk Gebied, de Economische pijler en de Sociale pijler van het grotestedenbeleid) gaat zo'n meerjarig arrangement in de toekomst gelden. Ontvangers van deze uitkeringen hoeven zich pas na een langere termijn (vaak vijf jaar) te verantwoorden over de recht- en doelmatigheid van de bestedingen.

Wij wijzen erop dat deze meerjarige verantwoording op gespannen voet staat met de Comptabiliteitswet 2001 en de *jaarlijkse* begrotingscyclus van begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording. Uit hoofde daarvan zou de Tweede Kamer immers jaarlijks inzicht moeten krijgen in de kosten en resultaten van het beleid en de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Mocht de minister zich desondanks genoodzaakt zien om met een meerjarige verantwoording over bestedingen en prestaties te werken, dan zal hij dit in een aparte wet dienen te regelen. Deze wet dient samen met eventuele algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen

een «volkomen arrangement» te vormen. Van een volkomen arrangement is sprake wanneer:

- de verantwoordelijkheden inzake het beheer van het geld en de daarmee samenhangende toezichts-, verantwoordings- en controleaspecten helder en toereikend zijn geformuleerd;
- afwijkende verantwoordings- en controlearrangementen in de toelichtingen bij begrotingen en jaarverslagen worden vermeld.

Wanneer een dergelijke wet ontbreekt zal de Algemene Rekenkamer met ingang van het rechtmatigheidsonderzoek over 2006 haar oordeelsvorming baseren op de Comptabiliteitswet en de daarvan afgeleide normen. Dit kan dan leiden tot het oordeel dat er sprake is van ontoereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) en van onzekerheid over de rechtmatigheid. Wanneer een deel van het arrangement per specifieke wet wel helder en toereikend is geregeld en een ander deel niet, zal voor het niet-volkomen deel worden teruggevallen op de Comptabiliteitswet en de daarvan afgeleide normen.

2.4.3 «Single audit» en «single information» bij specifieke uitkeringen

Wij onderschrijven het uitgangspunt van «single audit» en «single information». Wel zien wij voor specifieke uitkeringen een aantal beperkingen, maar ook een aantal mogelijkheden om dit uitgangspunt te verwezenlijken. Deze worden hierna besproken.

Een praktisch probleem voor het realiseren van «single information» is dat de informatiebehoefte van decentrale overheden en die van het Rijk niet altijd gelijk zijn. De beleidsinformatie die de vakminister op grond van de VBTB-uitgangspunten¹¹ aan de Tweede Kamer moet verschaffen is voor decentrale overheden niet per se relevante informatie. Indien de vakminister dergelijke informatie niet uit de jaarrekeningen en jaarverslagen van de lagere overheden kan halen, heeft hij een probleem tegenover de Tweede Kamer.

Overigens bestaat er bij decentrale overheden wel een trend om vaker op basis van de VBTB-systematiek te begroten en te verantwoorden. Het kabinet verwacht in dit verband veel van het overzicht «Informatie voor derden». Het is echter duidelijk geworden dat de kwaliteit daarvan bij veel provincies en gemeenten nog onvoldoende is (Ministerie van BZK 2004, p. 4). Wanneer het overzicht in de toekomst wel van voldoende kwaliteit is, dan zal in gevallen waar de sturingsambities laag zijn mogelijk kunnen worden volstaan met beleidsinformatie uit het overzicht «Informatie voor derden».¹²

Ook bij het realiseren van «single audit» doen zich praktische problemen voor. Zo bieden de jaarrekeningen vaak nog te weinig inzicht in de wijze waarop de voorwaarden van specifieke uitkeringen worden nageleefd, is de kans aanwezig dat het op het totaal van de rekening om een te klein bedrag gaat om voldoende (controle)aandacht te krijgen en kan de aanpak van de gemeenten (rechtmatigheidscriteria/goedkeuringstoleranties) onderling verschillen, hetgeen de controle op rijksniveau zou kunnen frustreren. Met *controleprotocollen* kunnen dergelijke risico's onderzocht worden.

Het kabinet is echter van mening dat de huidige controleprotocollen per specifieke uitkering kunnen vervallen. Het laten vervallen van de controleprotocollen betekent volgens ons, evenals de voorgestelde beperking van de reviewmogelijkheden, een verzwakking van de controlestructuur voor specifieke uitkeringen. Elke gemeenteraad of provinciale staten wordt

¹¹ VBTB: het ontwikkelingstraject «van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording», waarin veel belang wordt gehecht aan een duidelijk verband tussen doelen en middelen, zowel in de begroting als in de verantwoording.

¹² Een bijkomende complicatie is dat het informatieritme van decentrale overheden in veel gevallen niet synchroon aan het ritme waar het Rijk mee werkt. Voor de minister is het van belang dat hij jaarlijks vóór 15 mei over de beleidsinformatie kan beschikken. Op deze manier kan hij verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer.

namelijk, min of meer afgedwongen door Audit Alert 15 van het NIVRA, verplicht om zijn eigen rechtmatigheidscriteria vast te stellen. Deze kunnen afwijken van de criteria die voor de specifieke uitkeringen gelden. Het Rijk kan hierdoor nauwelijks meer redelijke zekerheid verkrijgen over de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen.

Wij zien echter wel een mogelijkheid om, onder voorwaarden, de resultaten van de accountantscontrole van gemeenten en provincies voor de controle op departementaal niveau te gebruiken. Hierdoor kunnen de controlewerkzaamheden per specifieke uitkering per gemeente aanzienlijk worden teruggebracht, terwijl op departementaal niveau toch een nauwkeurigheid van 1% en een betrouwbaarheid van 95% voor de rechtmatigheidscontrole van de specifieke uitkering wordt gewaarborgd. De kern van deze gedachte is dat wanneer een specifieke uitkering wordt uitgekeerd aan verschillende gemeenten er per gemeente een kleiner aantal dossiers, dan de gebruikelijke driehonderd, door de accountant hoeft te worden gecontroleerd om op departementaal niveau toch redelijke zekerheid over de rechtmatigheid te kunnen verkrijgen. Hoe meer gemeenten de specifieke uitkering ontvangen des te kleiner wordt het aantal dossiers dat de accountant moet controleren. Voorwaarde is hiervoor wel dat:

- er een duidelijk controleprotocol is voorgeschreven, waarin alle relevante wet- en regelgeving, wettelijke voorwaarden en uitkeringsvoorwaarden zijn opgenomen;
- er uniforme foutdefinities worden toegepast.

Voor een uitwerking van deze gedachte wordt verwezen naar de *Handreiking gebruik van steekproeven bij specifieke uitkeringen* die te vinden is op www.rekenkamer.nl.

Een andere kans om de mogelijkheden voor «single audit» te vergroten wordt geboden door de verdere ontwikkeling van lokale rekenkamers. Deze kunnen in de toekomst een grotere rol gaan spelen bij de verwezenlijking van de «single audit»-gedachte voor specifieke uitkeringen.

2.5 Conclusie

Om het aantal uitkeringen in de toekomst verder te beheersen is het raadzaam voor nieuwe specifieke uitkeringen een passende vervaltermijn op te nemen opdat van tijd tot tijd nut en noodzaak van deze uitkering kan worden overwogen.

Daarnaast is het van belang om een weloverwogen keuze te maken tussen een bijdrage via de algemene uitkering en een specifieke uitkering, al dan niet met beleidsvrijheid. Het in dit hoofdstuk ontwikkelde afwegingskader kan een hulpmiddel zijn bij dit keuzeprocess. De wens om decentrale overheden ruimte te geven tot het leveren van maatwerk, het vergroten van de slagkracht of het voeren van integraal beleid is hierbij een van de overwegingen. Een ander aspect die bij de keuze een rol speelt is de kosten voor de verantwoording.

In dit hoofdstuk is verder gewezen op de spanning tussen beleidsvrijheid en comptabiliteit en is geschetst op welke manier hiermee kan worden omgegaan. Ook blijken er mogelijkheden te bestaan om, binnen de grenzen van de Comptabiliteitswet, de controle- en verantwoordingskosten van specifieke uitkeringen te verlagen. Een en ander neemt niet weg dat er bij specifieke uitkeringen altijd controle- en verantwoordingskosten gemoeid zullen blijven.

3 MAATWERK

3.1 Maatwerk als bestuurlijk doel

Met het creëren van meer beleidsvrijheid voor gemeenten en provincies wil het Rijk onder meer bevorderen dat decentrale overheden voor *maatwerk* in hun beleid kunnen zorgen.

Bij elk van de drie door ons onderzochte specifieke uitkeringen («Inburgering oudkomers», «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer», «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004») is dit streven naar maatwerk een belangrijke overweging geweest om niet al te stringente voorwaarden te stellen aan de wijze waarop de verstrekte rijks gelden op decentraal niveau worden aangewend.

Maatwerk in lokaal inburgeringsbeleid: doelgroepsegmentering

De toelichting bij de Bijdrageregeling inburgering oudkomers vermeldt: «Om oudkomersbeleid effectief te laten zijn moet er niet een algemeen aanbod aan de doelgroep worden gedaan maar specifiek op de verschillende segmenten van de doelgroep. De doelgroep is immers zeer divers van samenstelling, zowel wat betreft leeftijd, culturele achtergrond als opleiding. Een specifiek aanbod, zo direct mogelijk aansluitend op de situatie van de (potentiële) doelgroep kan de motivatie om deel te nemen aan een inburgeringstraject verhogen» (Ministerie van BZK, 1999, p. 20).

We spreken van «maatwerk» wanneer een decentrale overheid haar beleid, beleidsbeslissingen en/of haar feitelijk handelen uitdrukkelijk afstemt op de eigen aard van een specifiek geval of een specifiek probleem zoals zich dat in de lokale of regionale situatie voordoet (Fleurke, e.a. 1997, p.20). Om dergelijk maatwerk te kunnen leveren moet een decentrale overheid uiteraard beschikken over een *analyse van de lokale/regionale uitgangssituatie*, waarop zij dan haar *lokale/regionale beleidskeuzes* kan laten aansluiten.

Maatwerk bestaat doorgaans uit uitwerkingen van landelijk beleid, die worden toegesneden op de kenmerken van de lokale/regionale situatie. Vaak wordt hierbij gebruikgemaakt van de kennis van betrokkenen. In een aantal gevallen kiest het Rijk ervoor om een specifieke uitkering in te zetten voor het aanpakken van ogenschijnlijk *vergelijkbare* problemen die in verschillende gemeenten spelen, bijvoorbeeld een groot aantal allochtonen dat nog niet ingeburgerd is. Het is waarschijnlijk dat een analyse van de lokale situatie zal uitwijzen dat een eigen op maat gesneden aanpak nodig is, gegeven de diversiteit aan achtergronden van de in te burgeren groep, hun geografische spreiding en verschillen tussen onderwijsaanbieders in de verschillende gemeenten.

3.2 Realisatie maatwerk

Wij zijn nagegaan in hoeverre bij specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid de betrokken decentrale overheden erin zijn geslaagd om tot «maatwerk» te komen – en voorzover hen dat niet is gelukt, hoe dat dan komt.

Onze conclusie is dat de verwachtingen omtrent het maatwerk niet waargemaakt zijn. Dat blijkt zowel uit de drie door ons zelf onderzochte specifieke uitkeringen («Inburgering oudkomers», «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer», «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004») als uit onderzoek dat door anderen is uitgevoerd.¹³ Ook de deskundigen met

¹³ In bijlage 3 zijn alle door ons geraadpleegde evaluaties en studies opgenomen.

wie wij tijdens een door ons georganiseerde expertmeeting van gedachten hebben gewisseld, bevestigen dit beeld. Onderstaand schema toont de onderzoeksuitkomsten van de drie door ons onderzochte specifieke uitkeringen:

Tabel 1. Onderzochte specifieke uitkeringen: uitkomsten maatwerk.

<i>Bestuurlijk doel:</i>	<i>Inburgering oudkomers</i>	<i>Actieplan Cultuurbereik 2001–2004</i>	<i>Gdu verkeer en vervoer</i>
Maatwerk gerealiseerd?	Enigszins	Nauwelijks	Enigszins

In deze paragraaf zetten we om te beginnen uiteen welke bevindingen ten grondslag liggen aan onze conclusie (§ 3.2.1). Daarna bespreken we welke factoren kunnen verklaren waarom het realiseren van maatwerk op decentraal niveau maar moeizaam tot stand komt (§ 3.2.2).

3.2.1 Bevindingen

We zijn nagegaan:

- of de decentrale overheden die in de onderzochte periodes¹⁴ een specifieke uitkering met beleidsvrijheid hebben ontvangen, het beleid dat ze daarmee financierden, hebben gebaseerd op een *analyse van de lokale of regionale uitgangssituatie*;
- of zij *lokale/regionale doelgroepen hebben betrokken bij de gemaakte beleidskeuzes*;
- hoe zij *hun beleid vormgegeven hebben*: in welke mate hebben de uitgevoerde analyses daadwerkelijk geleid tot verschillen in aanpak?

Vaak geen goede analyse van lokaal/regionaal probleem

De door ons onderzochte casussen laten zien dat het beleid van decentrale overheden in het kader van een specifieke uitkering lang niet altijd gebaseerd is op een goede analyse van de bijzondere lokale of regionale kenmerken van het probleem waarop het beleid zich richt.

De casus «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» is hier illustratief. We hebben 21 gemeentelijke en provinciale actieprogramma's bestudeerd.¹⁵ De meeste begunstigde gemeenten en provincies hadden weliswaar een analyse gemaakt van de sterke en zwakke punten van de lokale/regionale culturele situatie, maar bij weinig gemeenten¹⁶ en slechts bij een enkele provincie¹⁷ spitste deze analyse zich toe op het daadwerkelijke probleem: het bereik van de cultuur onder de verschillende bevolkingsgroepen binnen de betreffende gemeente of provincie.

De casus «Inburgering oudkomers» laat een vergelijkbaar beeld zien. De vier door ons onderzochte gemeenten beschikten weliswaar over gegevens over de omvang van de doelgroep (dergelijke statistische gegevens zijn eenvoudig via het Centraal Bureau voor de Statistiek te verkrijgen), maar niet allemaal hadden zij onderzoek gedaan naar de specifieke inburgeringsbehoeften van de doelgroep. Eén gemeente had dit in het geheel niet gedaan, de overige drie op een meer of minder gedegen wijze.

Ook bij de casus «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» valt op dat een goede analyse van de lokale/regionale uitgangssituatie veelal ontbreekt. In de betrokken provincies en kaderwetgebieden waren

¹⁴ Voor de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» betreft dit de periode 1996–2004, voor de specifieke uitkering «Inburgering oudkomers» de periode 1999–2005 en voor de specifieke uitkering «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» de periode 2001–2004.

¹⁵ Het betrof de plannen van aanpak en actieprogramma's van vijftien gemeenten en zes provincies.

¹⁶ Negen van vijftien gemeenten waarvan de actieprogramma's zijn bestudeerd.

¹⁷ Eén van de zes provincies waarvan de actieprogramma's zijn bestudeerd.

weliswaar probleemanalyses gemaakt, maar ook hier hadden deze een oppervlakkig karakter: knelpunten waren niet gekwantificeerd of men had bepaalde relevante aspecten niet in de probleemanalyse meegenomen.

Onze bevinding dat voor specifieke uitkeringen niet altijd een goede probleemanalyse gemaakt wordt, staat niet op zichzelf. Andere onderzoekers hebben hetzelfde geconstateerd, bijvoorbeeld S. A. H. Denters in zijn analyse van gemeentelijk grotestedenbeleid in de periode 1999–2004: «Het inzicht in het specifieke plaatselijke probleem lijkt te ontbreken» (Denters, 2001, p. 91).

Ook J. W. Duyvendak concludeert in het tweede rapport van de visitatiecommissie Grotestedenbeleid dat «we over stad en stedelijkheid in het algemeen veel weten maar over iedere stad op zich verbazingwekkend weinig» (geciteerd in Denters 2001, p. 91).

Schaarse lokale/regionale analyses zelden bepalend bij beleidskeuzes
De onderzochte casussen laten verder zien dat, voorzover er al een lokale/regionale probleemanalyse wordt gemaakt, deze in lang niet alle gevallen bepalend is voor de uiteindelijke beleidskeuzes.

Zo hebben we geconstateerd dat bij het meeste beleid dat op decentraal niveau was geformuleerd in het kader van de specifieke uitkering «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004», de probleemanalyse slechts een formaliteit was. De gemeentelijke en provinciale programma's bleken vooral te zijn bepaald door de prioriteiten die op het centrale niveau (in dit geval door het Ministerie van OCW, het IPO en de VNG) naar voren waren geschoven. Deze prioriteiten speelden lang niet even sterk in alle provincies of gemeenten.

Geen relatie tussen probleemanalyse en beleidsprioriteit

Een landelijke gemeente die deelnam aan het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» wees in de sterkte-zwakteanalyse van de lokale situatie die zij in dat kader opstelde, vooral op het uitgestrekte grondgebied met de vele dorpen en de afhankelijkheid van bepaalde groepen van het openbaar vervoer. Als belangrijkste doelgroep van het beleid werden vervolgens allochtonen en jongeren gekozen – groepen die niet in het bijzonder afhankelijk zijn van het openbaar vervoer.

Een vergelijkbare situatie hebben we gesignaleerd bij drie gemeenten waar in het kader van de specifieke uitkering «Inburgering oudkomers» een cursusprogramma werd opgezet. Het gemeentelijke beleid richtte zich op de (centraal bepaalde) prioritaire doelgroepen, te weten «werkzoekenden» en «opvoeders». Er waren echter geen, op basis van het aanvullend behoeftenonderzoek, verschillende typen klantgroepen gedefinieerd.¹⁸ Was dit wel gebeurd, dan zou het voor de gemeenten mogelijk geweest zijn om met de uitvoeringsorganisaties per klantgroep een toegespitste cursus af te spreken. Nu boden de uitvoeringsorganisaties weliswaar een rijke schakering aan cursussen aan, maar die waren niet gebaseerd op het behoeftenonderzoek.

Ook bij de casus «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» hebben we vastgesteld dat de beleidsprioriteiten van provincies en kaderwetgebieden veelal voortkomen uit politieke keuzes, en niet uit een probleemanalyse.

Ook is ons gebleken dat de van het Rijk ontvangen gelden voor verkeer en vervoer soms waren «doorgeregionaliseerd». Regionale organen zoals provincies of kaderwetgebieden hadden de rijks gelden dan volgens een

¹⁸ Zo'n klantgroep bestaat uit inburgeraars met een vergelijkbaar profiel, aan wie op onderdelen een vergelijkbaar inburgeringstraject kan worden aangeboden. Klantgroepen zijn bijvoorbeeld hoogopgeleiden, analfabeten in de eigen taal, vrouwen met perspectief op werk of opvoeders.

«eerlijheidsverdeling» doorgesluisd naar gemeenten en waterschappen. Dit had tot gevolg dat de rijksgelden vooral voor *lokaal* verkeers- en vervoersbeleid ingezet werden, waardoor het regionaal belang waarvoor ze ook bedoeld waren, te weinig werd behartigd.

Onze bevindingen staan niet op zichzelf. Ook P. Rutgers constateert in zijn verhandeling over bestuurlijke vernieuwing dat lokaal maatwerk eerder bestaat uit een «gegroeide consensus», dan uit een door gezamenlijke analyse en studie verkregen doelgerichte aanpak (Rutgers, 2004, p. 336–339).

Hoe het ook kan: goede benutting lokale probleemanalyse

Wij zijn tijdens ons onderzoek gestuit op een voorbeeld dat aantoont dat gebruikmaken van lokale probleemanalyses bij de ontwikkeling van beleid wel degelijk mogelijk en nuttig is. Een gemeente had uitgebreid onderzoek gedaan naar de cultuurparticipatie van verschillende bevolkingsgroepen. Daarin kwam de geringe cultuurdeelname van allochtonen als probleem naar voren. In het kader van het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» zette deze gemeente vervolgens een speciaal historisch project over migranten op, om de eeuwenoude traditie van de stad als opvangcentrum voor vluchtelingen en andere migranten te laten zien.

Lokale doelgroepen weinig bij beleidsvorming betrokken

Diverse studies wijzen op de noodzaak van het in de beleidsvorming betrekken van die partijen die kennis van zaken hebben. Voor het maken van beleid-op-maat is dit van groot belang. Zo benadrukken F. Fleurke e.a. dat *tegenspel op lokaal niveau* een voorwaarde is voor maatwerk (Fleurke e.a., 1997, p. 25). S.A.H. Denters wijst op het belang van de betrokkenheid van doelgroepen en externe beleidspartners bij de vorming van een op maat gesneden grotestedenbeleid (Denters, 2001, p. 109). En P. Rutgers geeft voor het onderwijsbeleid aan dat lokaal maatwerk om gelijkwaardigheid in het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen vraagt (Rutgers, 2004, p. 339).

De door ons geanalyseerde specifieke uitkeringen laten echter zien dat decentrale overheden slechts in beperkte mate relevante doelgroepen betrekken bij het maken van hun beleid.

Alleen het lokale/regionale beleid dat ontwikkeld wordt in het kader van de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» vormt een uitzondering op bovenstaande vaststelling. Dit komt voor een deel doordat inspraak bij de totstandkoming van verkeers- en vervoersplannen wettelijk geregeld is. Daarnaast maakten de overheden die wij onderzochten veel werk van het betrekken van de burgers.

Op de terreinen «Inburgering oudkomers» en «Cultuurbereik» bestaat geen verplichting tot het betrekken van de doelgroepen.

De vier gemeenten die wij hebben onderzocht in het kader van de specifieke uitkering «Inburgering oudkomers» voerden weliswaar in het kader van het grotestedenbeleid overleg met achterstandsgroepen, maar dit overleg was niet specifiek gericht op inburgering. Een van de vier gemeenten betrok de doelgroep bij het opstellen van de inburgeringsplannen.

Bij de overheden die rijksgelden ontvingen voor «Cultuurbereik» was het beeld niet anders. Slechts twee van de 42 gemeenten en provincies hadden bij de vorming van hun actieprogramma samenwerking gezocht met doelgroepen om meer maatwerk te leveren. Het ging hierbij om betrokkenheid bij het opstellen van de actieprogramma's en/of het

opnemen van bijvoorbeeld jongeren in externe adviescommissies die project aanvragen beoordeelden (IJdens & Hitters, 2003, p. 72). Slechts een enkele gemeente of provincie zocht samenwerking met doelgroepen tijdens de uitvoering van het beleid (Visitatiecommissie Cultuurbereik, 2002, p. 14).

Hoe het ook kan: scouts het veld in

Wanneer een gemeente of provincie passief wacht tot het veld reageert op gepubliceerde plannen, gebeurt er meestal weinig. Het blijkt veel beter te werken wanneer het contact met doelgroepen actief wordt «nagejaagd». Verschillende gemeenten en provincies die rijks gelden ontvingen in het kader van de specifieke uitkering «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» hadden een persoon ingezet met de taak om initiatieven te stimuleren en doelgroepen te interesseren. Deze persoon werd aangeduid met benamingen als cultuurscout, cultuurverkenner, cultuurmakelaar of cultuurintendant. Deze namen geven aan waar het om draait: de vraag naar cultuur in kaart brengen en proberen om passend aanbod hiervoor te vinden. Gemeenten en provincies waar een dergelijke tussenpersoon was aangesteld bleken in staat om veel actiever te sturen (en dus beleid-op-maat te maken) dan gemeenten en provincies die wachtten op initiatieven vanuit het veld.

Wij staan niet alleen in onze constatering dat het betrekken van doelgroepen bij de ontwikkeling van lokaal beleid niet echt van de grond komt. Ook in de eerdergenoemde studies van Fleurke e.a. en Denters wordt gewezen op dit probleem. En op het terrein van de stedelijke vernieuwing concludeert onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft dat bewoners vaak ten onrechte geen partij aan tafel zijn (Verhage & Sluis, 2003, p. 14).

Opvallende eenvormigheid bij decentrale beleidskeuzes

Men zou verwachten dat de beleidsvrijheid waarbinnen het plaatselijk beleid afgestemd kan worden op de lokale of provinciale situatie, zou uitmonden in individueel bepaald beleid, met diversiteit in plaatselijke beleidsdoelen en doelgroepen. In de door ons onderzochte casussen bleken echter slechts geringe verschillen in beleidsdoelen en doelgroepen tussen de verschillende decentrale overheden, terwijl de uitgangssituaties onderling toch heel verschillend waren.

Het duidelijkst bleek dit bij de specifieke uitkering «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004». In de door ons onderzochte actieprogramma's was zelden sprake van een beredeneerde keuze voor bepaalde beleidsdoelstellingen of doelgroepen. Vrijwel altijd werden de door het Ministerie van OCW, het IPO en de VNG naar voren geschoven doelstellingen en doelgroepen eenvoudigweg overgenomen. Hoewel maatwerk de bedoeling was, had het merendeel van de actieprogramma's van de deelnemende gemeenten en provincies toch veel weg van een confectiepak.

Keuze voor doelgroep niet afgestemd op lokale situatie

De uitkering voor het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» was gebaseerd op het inwoneraantal van de deelnemende gemeenten en provincies. De provincies en gemeenten dienden zelf hun doelgroepen te benoemen. Vrijwel alle gemeenten schoven allochtonen als doelgroep naar voren. Uit onderstaand overzicht van een aantal gemeenten blijkt evenwel dat het percentage allochtonen binnen de bevolking van de deelnemende steden sterk uiteenliep.

Gemeente	Percentage allochtonen in 2000
Almere	26,4%
Amsterdam	44,4%
Emmen	9,4%
Groningen	16,5%
Zwolle	13,7%

(Bron: CBS)

Onze constatering stemt overeen met de bevindingen van andere onderzoekers. Zo kwam het Centraal Planbureau (CPB) in zijn ex-ante-evaluatie van het grotestedenbeleid over de periode 1999–2004 tot de conclusie dat de meerjarige ontwikkelingsprogramma's van de grote steden erg gelijkvormig waren en dat ze niet altijd aansloten op de aard en omvang van de geconstateerde problemen (Centraal Planbureau, 2000).

3.2.2 Verklaringen

Wij zijn nagegaan welke factoren kunnen verklaren waarom specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid zo weinig maatwerk opleveren. We hebben daarbij gekeken naar de bijzondere situaties in de drie door ons onderzochte casussen, en we hebben geïnventariseerd welke factoren andere onderzoekers aanwijzen. Tezamen leverde dit enkele verklaringen voor het gebrek aan decentraal maatwerk op, die we hieronder bespreken.

Capaciteitsgebrek

Het formuleren van eigen beleid dat is toegesneden op de plaatselijke situatie vergt aanzienlijke inspanning van een decentrale overheid. Het feit dat maatwerk maar in beperkte mate wordt bereikt, lijkt voor een deel aan capaciteitsgebrek te wijten.

Wij hoorden bij veel decentrale overheden de klacht dat er eigenlijk te weinig capaciteit is om de taken goed uit te voeren. Door de decentralisatie van de beleidsontwikkeling wordt dit probleem alleen maar groter; er komen steeds meer taken bij, terwijl het aantal mensen gelijk blijft. Uitgebreide analyses van welke projecten het meeste effect opleveren en evaluaties van uitgevoerde projecten (de onderbouwing van de beleidskeuzes) schieten er hierdoor bij in. Zowel in relatie tot de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» als in relatie tot het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» hebben we deze klacht genoteerd.

Vooraf het maken van een goede lokale analyse blijkt voor veel decentrale overheden een omvangrijke klus, ook al omdat men er weinig ervaring mee heeft. Enkele decentrale overheden schakelden hiervoor een extern bureau in.

Daarnaast blijkt het laten participeren van doelgroepen een arbeidsintensieve aangelegenheid, waarbij regelmatig knelpunten optreden.

Samenwerking met doelgroepen: aanslag op ambtelijk apparaat

Over het Actieplan Cultuurbereik 2001–2004 vertelde een gemeente ons dat het betrekken van jongeren als «advieslid» bij de beoordeling van projectaanvragen een flinke aanslag op het ambtelijk apparaat betekende, omdat de gemeente de aanvragen (gemiddeld 35 per jaar) voor de adviesleden «panklaar» maakte. Vanwege de hoeveelheid aanvragen moesten de aanvragen, vooral voor de jongeren, overzichtelijk worden samengevat en gebundeld. Met allochtonen waren er soms taal- en communicatieproblemen.

Ook andere onderzoeken wijzen op het knelpunt van de beschikbare capaciteit voor de ontwikkeling van eigen beleid. Fleurke e.a. noemen het feit dat gemeenten op het terrein van de zorg de kinderschoenen nog aan hebben als verklaring voor de beperkte mate van maatwerk in die sector (2002a, p.68). Rijnconsult concludeert in een evaluatieonderzoek van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) dat gemeenten kennis en menskracht ontberen om specifiek eigen beleid op het gebied van arbeidstoeleiding en reïntegratie te ontwikkelen (Dijkstra e.a., 2001). En de visitatiecommissie Grotestedenbeleid wijst er in haar rapportage uit 1999 op dat in de jaren tachtig veel lokale bureaus Onderzoek en Statistiek door bezuinigingen ofwel helemaal zijn verdwenen, ofwel zijn gemarginaliseerd (1999, p. 46).

Gewenning aan oude manier van werken

Volgens één van de deelnemers van een expertmeeting van de Algemene Rekenkamer verschilt het probleem van de capaciteitsdruk wel per gemeente: «Het ligt vaak aan puur persoonlijke omstandigheden en niet zozeer aan de omvang van de gemeente of de beschikbare tijd. Als er op een cultuurafdeling van een gemeente mensen al jaren zitten, kan er vaak niets. Komt er een verse wethouder en een nieuwe ambtenaar dan kan meteen van alles».

Overigens is het *financieel compenseren* van lagere overheden voor de toegenomen belasting van het ambtelijk apparaat niet altijd mogelijk, vanwege de voorschriften van de betreffende specifieke uitkeringen. Het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» kent bijvoorbeeld een grens van 7% van de uitkering die aan apparaatskosten mag worden besteed. Uit de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» mogen de lagere overheden helemaal geen algemene apparaatskosten dekken.¹⁹

Weinig beleidsrust

Gegeven de beperkte capaciteit die decentrale overheden hebben voor de ontwikkeling van lokaal beleid, is het van belang dat de beleidskaders vanuit het Rijk waarbinnen men moet werken, niet voortdurend wijzigingen ondergaan. Bij de door ons onderzochte specifieke uitkeringen was van «beleidsrust» vanuit Den Haag echter vaak geen sprake.

¹⁹ De verhoging door het Ministerie van VenW van de uitkering met € 3,5 miljoen als compensatie van de extra taken, stuit dan ook op bezwaren uit de voorschriften van die regelingen.

Wijzigingen en nadere invullingen van het oudkomersbeleid

In de periode 2001–2004 kregen decentrale overheden te maken met een reeks van opeenvolgende wijzigingen in de regelgeving rond de specifieke uitkering «Inburgering oudkomers»:

1. Tweede Kamer wijst beleidsterrein oudkomers aan als groot project (juli 2001)
2. Introductie van de «inburgeringsovereenkomst» tussen de gemeente en de oudkomer (januari 2002)
3. Verplichte begin- en eindtoets (januari 2002, voor de 54 grootste gemeenten januari 2004)
4. Precieze invulling monitor aan de hand van vragenlijst (mei 2003)
5. Verplichting tot het bijhouden van persoonsdossiers van oudkomers (januari 2004)
6. Verplichting tot het inrichten van een gemeentelijk registratiesysteem van cursussen en cursisten (januari 2004)
7. Accountantsprotocol voor de oudkomersgelden over 2004 pas bekend in maart 2005
8. Verlenging regeling voor 25 gemeenten²⁰ in 2005 pas bekend in maart 2005

Ook uit onderzoek van anderen komt de noodzaak van beleidsrust naar voren. Fleurke e.a. noemen in dit verband het voorbeeld van de woningbouwsubsidie in de jaren negentig. Door de decentralisatie van het woningbouwbeleid kwam er in beginsel meer beleidsvrijheid, maar deze ging gepaard met een aanzienlijke reductie in financiële middelen, waardoor de geboekte winst weer teniet werd gedaan (Fleurke e.a., 1997, p. 26).

Volgens Pröpper e.a. hebben de relatief frequente en vaak ook onverwachte beleidswijzigingen vanuit de rijksoverheid tot gevolg dat investeringen in gemeentelijke regie en (keten)samenwerking geheel of gedeeltelijk verloren gaan of achterwege blijven (Pröpper e.a., 2004, p. 91). De Amerikaanse bestuurskundige W. Niskanen veronderstelt in zijn Bureaucratiemodel dat ambtenaren streven naar maximalisatie van hun budget en daarmee van hun staf en prestige (Niskanen, 1971). Een Nederlandse studie op dit gebied is bijvoorbeeld U. Rosenthal (Rosenthal, 1988). Alhoewel Niskanens model ontoereikend is gebleken om politieke besluitvorming te verklaren, vormt de veronderstelling wel een mogelijke deelverklaring voor de sturingsambitie van de rijksoverheid. Het toetsen van deze veronderstelling maakte echter geen deel uit van het onderzoek.

Moeizame balans tussen faciliteren en sturen

Decentrale overheden hebben volgens verschillende onderzoeken behoefte aan ondersteuning bij het vormgeven van hun lokale/regionale beleid. Het Rijk verleent zulke ondersteuning ook in enkele gevallen.

Hoe het ook kan: Taskforce Inburgering

Het kabinet met de instelling van de «Taskforce Inburgering» een forse inspanning geleverd om inburgering van allochtonen bij de gemeenten te faciliteren. Met name de «accountmanagers» die gemeenten ter plekke ondersteunden bij opstellen en uitvoeren van de inburgeringsprogramma's in het kader van de specifieke uitkering «Inburgering oudkomers» hebben een belangrijke stimulerende rol gespeeld bij het realiseren van maatwerk op lokaal niveau (Pröpper e.a., 2004, p. 93 en 107).

Ook de periodieke bijeenkomsten in het kader van het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004», georganiseerd door het Ministerie van OCW, het IPO en de VNG (die tezamen de Regiegroep vormen voor deze specifieke uitkering) hielpen veel gemeenten en provincies op weg bij het opstellen van hun lokale/regionale actieprogramma.

Het verlenen van dit soort ondersteuning heeft evenwel een keerzijde: de beoogde beleidsvrijheid voor gemeenten en provincies kan erdoor in het

²⁰ De 25 gemeenten die per 1 januari 2005 niet in het kader van het Grotestedenbeleid geld ontvangen, krijgen middelen toegekend voor 2005 op basis van de regeling inburgering oudkomers 25 gemeenten 2005.

gedrang komen. Het is dan ook van belang dat het Rijk een balans weet te vinden tussen de benodigde facilitering en het risico van een teveel aan sturing dat daarbij op de loer ligt. Ministeries lijken vaak nog te moeten wennen aan een rol op afstand.

Geen maatwerk door te veel sturing vanuit het ministerie

Bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» was het de bedoeling dat gemeenten en provincies in hun lokale/regionale actieprogramma eigen prioriteiten zouden kiezen uit vijf door het Ministerie van OCW, het IPO en de VNG geformuleerde doelstellingen. In de praktijk bleken veel gemeenten het begeleidend commentaar van het ministerie, zoals dat zij «geen kansen moesten laten liggen» en dat «het van groot belang was aandacht te besteden aan elk van de vijf doelstellingen», als een dictaat te hebben ervaren. Zij volgden de OCW-aanwijzingen, uit angst voor de verantwoording achteraf. De centraal georganiseerde bijeenkomsten voor de gemeenten en provincies, bedoeld om ervaringen uit te wisselen, versterkten dit effect soms nog; men volgde na wat andere gemeenten en provincies deden.

Een ander gevaar van sterke inhoudelijke sturing is dat deze zich niet altijd richt op de juiste dingen. Sturing kan dan averechts kan uitpakken. Zo werd de hoogte van de specifieke uitkering «Inburgering oudkomers» die gemeenten ontvingen bepaald door het aantal afgeronde inburgerings-trajecten, en niet door de vooruitgang van de taalvaardigheid van de cursisten. Gemeenten werden hierdoor niet gestimuleerd om naar maatwerk te zoeken.

Ander onderzoek bevestigt het risico van te sterke sturing op inhoud. Zo heeft de gemeente Rotterdam in een tussentijdse evaluatie van het beleidsveld «jeugd en veiligheid» in de periode 1995–1996 aangegeven dat zij last had van de in haar ogen te gedetailleerde sturing door middel van *formats* (Van Aart e.a., 1997, p. 215). P. Rutgers concludeert dat de «overdaad» aan brochures en handreikingen eerder heeft geleid tot confectie dan tot maatwerk (Rutgers, 2004, p. 336–339). Fleurke e.a. noemen het voorbeeld van het gemeentelijke beleid voor vrouwen-opvang. Op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer waren enkele specifieke uitkeringen samengevoegd om op dit terrein meer maatwerk mogelijk te maken. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voorzag vervolgens de nieuwe uitkering echter van allerlei «aanbevelingen» die beschreven waar deze gelden voor ingezet zouden moeten worden (Fleurke e.a., 2002b, p. 140).

Niet alleen het Rijk, maar ook de decentrale overheden hebben moeten wennen aan hun nieuwe rol. Het uitgangspunt van «matching» in het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004», waarbij gemeenten en provincies voor elke euro rijksgeld zelf een even grote eigen bijdrage moesten bijleggen, werkte in dit specifieke geval goed om de decentrale overheden een gelijkwaardiger rol te geven. Toch blijken gemeenten en provincies slechts schoorvoetend gebruik te hebben gemaakt van de hun geboden beleidsvrijheid.

Ook volgens S.A.H. Denters wordt vaak te veel gemeentelijke energie geïnvesteerd in het inspelen op de inhoudelijke eisen en verwachtingen van het Rijk. De blik wordt bijna als vanzelf gericht op de Haagse probleemdefinities en oplossingsrichtingen en niet op de situatie in de eigen gemeente (Denters, 2001, p. 92–93).

Herverdeling middelen moeizaam door weerstand belanghebbenden

Hoewel we hiervoor hebben vastgesteld dat betrokkenheid van «het veld» belangrijk is om als lokale beleidsmaker maatwerk te kunnen leveren, maakt diezelfde betrokkenheid van belanghebbenden het voor decentrale overheden soms moeilijk om de allocatie van gelden zuiver *probleemgericht* te houden. Het veld heeft soms belangen bij een historisch gegroeide verdeling van het budget. Het geld komt dan niet noodzakelijk terecht op plaatsen waar dit het hardst nodig is.

In ons onderzoek is dit probleem naar voren gekomen bij de casus «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004». Jarenlange structurele exploitatie-subsidies voor beeldende kunst en vormgeving hadden het karakter van verworven bestemmingen gekregen, die niet zo gemakkelijk aangepast konden worden.

Ook bij de gelden die worden verstrekt in het kader van de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» speelt deze kwestie nogal eens. Deze gelden worden door alle onderzochte provincies of kaderwetgebieden in meer of mindere mate verdeeld op basis van overwegingen van «eerlijkheid», in plaats van op basis van de ernst van de problemen. Regelmatig werd door onderzochte decentrale overheden naar voren gebracht dat een herziening van het beleid op dit punt vermoedelijk op «weerstand van belanghebbenden» zou stuiten.

In gevallen als deze, zo mag duidelijk zijn, werkt betrokkenheid van het veld het ontwikkelen van maatwerk juist tegen. Het blijkt lastig om – vanwege weerstand van belanghebbenden – de financiële middelen daar in te zetten waar zij het hardst nodig zijn. De mogelijkheden voor decentrale overheden om hun bestaande beleid om te gooien, moeten dan ook niet worden overschat.

3.3 Conclusie

Wij concluderen dat de verwachtingen omtrent maatwerk bij specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid niet worden waargemaakt. Waar maatwerk de bedoeling was, is confectie nogal eens het resultaat: decentrale overheden maken vaak onvoldoende werk van de analyse van de eigen, lokale problemen en betrekken relevante doelgroepen onvoldoende bij de formulering van het beleid.

We hebben hiervoor de volgende verklaringen gevonden. Decentrale overheden zijn van mening dat ze een tekort aan capaciteit hebben om de aan hen toebedeelde taken goed uit te kunnen voeren. In sommige gevallen worden ze ook geconfronteerd met frequente stelselwijzigingen, die extra aandacht vragen.

Verder hebben we geconstateerd dat het Rijk worstelt met het vinden van een balans tussen faciliteren aan de ene kant en sturen aan de andere kant.

Op decentraal niveau hebben we gesignaleerd dat het nodig is om weerstand van belanghebbenden te weerstaan om zo tot een herverdeling van middelen te komen. Dat blijkt niet altijd te lukken.

4 SLAGVAARDIGHEID

4.1 Slagvaardigheid als bestuurlijk doel

Met het verruimen van de beleidsvrijheid voor decentrale overheden die specifieke uitkeringen ontvangen wil het Rijk ook bevorderen dat lagere overheden hun lokale/regionale beleid *slagvaardiger* kunnen uitvoeren. Dit streven naar slagvaardigheid op decentraal niveau wordt bijvoorbeeld expliciet vermeld in het zogenoemde Verdi-convenant, een hoofdlijnen-akkoord uit 1996 tussen IPO, VNG en het Ministerie van VenW op het gebied van verkeer en vervoer, dat ook de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» omvat.

Het Verdi-convenant over vergroten slagvaardigheid

De toelichting bij het Verdi-convenant vermeldt: «Doel is het proces van de beleidsontwikkeling zodanig vorm te geven dat er een zo groot mogelijk draagvlak voor het te voeren beleid ontstaat, terwijl tevens de besluitvaardigheid en de slagkracht van de verschillende betrokken overheden voldoende groot blijft of wordt» (Verdi-convenant, 1996).

In de expertmeetings die wij in het kader van dit onderzoek organiseerden, werd het bevorderen van slagvaardigheid eveneens naar voren gebracht als belangrijk argument voor het creëren van beleidsvrijheid bij specifieke uitkeringen.

We spreken van «slagvaardigheid» wanneer een decentrale overheid haar beleid tijdig en adequaat kan bijsturen zodra de omstandigheden dit vragen. Als het gaat om beleid dat van rijkswege wordt gefinancierd in de vorm van een specifieke uitkering, is voor een dergelijke slagvaardigheid bepalend hoe de regeling behorend bij de specifieke uitkering is opgezet, hoe flexibel het ministerie dat de specifieke uitkering verstrekt zich opstelt en hoe alert de decentrale overheden zijn op relevante veranderingen in de omstandigheden. Of decentrale overheden slagvaardig zijn, blijkt in de praktijk uit de *feitelijke aanpassingen* die zij in hun beleid aanbrengen.

4.2 Realisatie slagvaardigheid

Wij zijn nagegaan in hoeverre bij specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid de betrokken decentrale overheden hun beleid inderdaad op een slagvaardige manier aan de omstandigheden hebben kunnen aanpassen. Voorzover hen dat niet is gelukt, hebben we ook gezocht naar verklaringen daarvoor.

Onze conclusie is dat de verwachtingen omtrent de slagvaardigheid van decentrale overheden bij specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid tot op zekere hoogte zijn uitgekomen. Dat blijkt zowel uit de drie door ons zelf onderzochte specifieke uitkeringen («Inburgering oudkomers», «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004», «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer») als uit onderzoek dat door anderen is uitgevoerd.²¹ Ook de deskundigen met wie wij tijdens een door ons georganiseerde expertmeeting van gedachten hebben gewisseld, bevestigden dit beeld.

²¹ In bijlage 3 zijn alle door de Algemene Rekenkamer geraadpleegde evaluaties en studies opgenomen.

Veel bijval expertmeeting voor conclusie slagvaardigheid

Op 18 mei 2005 organiseerden wij een «expertmeeting» om onze voorlopige conclusies te verifiëren. Aan de bijeenkomst namen deel: vertegenwoordigers van verschillende ministeries, provincies en gemeenten, het IPO en de VNG, enkele gespecialiseerde adviesbureaus en beleidswetenschappers. Onze conclusie over «slagvaardigheid», namelijk dat er ruimte is voor slagvaardig handelen, doch dat die door decentrale overheden onvoldoende wordt benut, kreeg veel bijval.

Onderstaand schema toont de onderzoeksuitkomsten van de drie door ons uitgezochte specifieke uitkeringen:

Tabel 2. Onderzochte specifieke uitkeringen: uitkomsten slagvaardigheid.

<i>Bestuurlijk doel:</i>	<i>Inburgering oudkomers</i>	<i>Actieplan Cultuurbereik 2001–2004</i>	<i>Gdu verkeer en vervoer</i>
Slagvaardigheid gerealiseerd?	Enigszins	Enigszins	Enigszins

Net zoals in het vorige hoofdstuk zetten we hierna eerst uiteen welke bevindingen ten grondslag liggen aan onze conclusie (§ 4.2.1). Daarna bespreken de factoren die blijkens ons onderzoek in positieve of negatieve zin van invloed zijn op de slagvaardigheid van lagere overheden (§ 4.2.2).

4.2.1 Bevindingen

We zijn nagegaan of de decentrale overheden die in de onderzochte periode een specifieke uitkering met beleidsvrijheid ontvingen, in staat waren om daarmee slagvaardig beleid te voeren. Om dit te beoordelen hebben we gekeken:

- of de regeling voor specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid in opzet *mogelijkheden laten voor bijsturing* van het decentrale beleid en of het betrokken ministerie zich hiervoor flexibel genoeg opstelt;
- of decentrale overheden *alert genoeg* waren op relevante veranderingen;
- of er bij de decentrale overheden daadwerkelijk *aanpassingen van het beleid* hebben plaatsgevonden.

Kanttekening bij onderzoeksuitkomsten

De hierna beschreven onderzoeksuitkomsten geven hooguit een *indruk* van de beweeglijkheid van het decentrale beleid. Wij hebben namelijk geen sluitende analyse gemaakt van alle omgevingsveranderingen die tot beleidswijziging hadden moeten leiden met de reacties daarop. Ook hebben we niet gekeken naar de *adequaatheid* of de *tijdigheid* van de decentrale beleidswijzigingen. Dat zou veel meer diepgaand onderzoek vergen. Omdat dit wel belangrijke elementen van «slagvaardigheid» zijn, moeten onze uitspraken over dit bestuurlijk doel met voorzichtigheid gehanteerd worden.

Genoeg flexibiliteit in opzet regelingen en opstelling ministeries

Uit ons onderzoek blijkt dat de regelingen van de drie onderzochte specifieke uitkeringen voldoende ruimte bieden om in te spelen op veranderingen. Ook blijken de verantwoordelijke ministeries de nodige soepelheid te betrachten in de manier waarop zij de regeling hanteren. We lichten dit hieronder toe voor elk van de drie specifieke uitkeringen.

Voor de specifieke uitkering «Inburgering oudkomers» verstrekt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) sinds 2002 voorschotten voor verscheidene jaren op basis van door de gemeenten opgestelde prognoses. Indien bij een gemeente behoefte zou ontstaan om haar prognose bij te stellen, kan de minister het voorschot wijzigen. Gemeenten hebben op die manier ruimte om tussentijds beleidswijzigingen door te voeren.

Voor de regeling «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» hebben gemeenten en provincies in 2001 weliswaar een actieprogramma voor vier jaar ingediend, maar er moest tevens jaarlijks een verantwoording en een nieuwe aanvraag ingediend worden. Hoewel deze jaarlijkse aanvragen doorgaans verwijzen naar het meerjarige actieprogramma,²² zijn er in beginsel jaarlijks aanpassingen op dat programma mogelijk. Wij troffen enkele aangepaste aanvragen aan.

Een flexibele opstelling van het Ministerie van OCW maakt het voorts mogelijk om accenten in het beleid te verleggen of het tempo van de uitgaven aan te passen aan de omstandigheden. Zo kon een gemeente de gelden voor een Actieplan-project dat door faillissement van de uitvoerder niet kon doorgaan, alsnog inzetten in het volgende jaar, doordat het Ministerie van OCW toestond dit deel van het budget door te schuiven.

De «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» kent behalve verkeers- en vervoersplannen met een looptijd van vijf tot tien jaar ook decentrale jaarplannen en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Deze maken het mogelijk om nuances ten opzichte van het meerjarige verkeers- en vervoersplan te verleggen. Daarnaast blijken veel van de betrokken overheden in hun beleidskeuzes en prioriteitstelling al vooruit te lopen op de komende aanpassing van de verkeers- en vervoersplannen.

Ook uit ander onderzoek blijkt dat de combinatie van een globaal meerjarenprogramma en jaarlijkse geoperationaliseerde plannen een formule is die het mogelijk maakt om lokaal beleid zo nodig bij te stellen. H.A.P. van Aart wijst hier bijvoorbeeld op in zijn evaluatie van het onderdeel «Jeugd en veiligheid» in het grotestedenbeleid 1995–1996 (Van Aart e.a., 1997, p. 213).

Van Aart wijst verder op de mogelijkheid om middelen flexibel in de tijd te laten besteden.²³ In de minimale variant van deze optie kunnen decentrale overheden aan het Rijk toestemming vragen om niet-benutte middelen naar een later jaar door te schuiven. In de maximale variant krijgen decentrale overheden bestedingsvrijheid voor de duur van het beleidsprogramma, en hoeven zij zich over de besteding van deze middelen uitsluitend aan het eind van die periode te verantwoorden. In de derde periode van het grotestedenbeleid (2005–2009) is voor deze variant gekozen.

Keerzijde: spanning met eisen voor goede verantwoording

In de praktijk blijken brede doeluitkeringen gepaard te gaan met meerjarige verantwoordingen. Naar ons oordeel dient een minister afwijkende verantwoordingstermijnen per wet te regelen. De gedachte hierachter is dat de Comptabiliteitswet een generieke wet is en dat wanneer de wetgever hierop een uitzondering heeft gemaakt dit welbewust is gedaan. De specifieke wet gaat dan boven de generieke wet.

²² In de toelichting op artikel 5 van de regeling van de staatssecretaris van OCW is deze mogelijkheid expliciet aangegeven (WJZ/2000/44657(8078)).

²³ F. Fleurke e.a. (1996, p. 6 en 54) signaleerden deze zelfde variant in het voormalige Besluit woninggebonden subsidies uit 1995.

Alertheid op relevante veranderingen: nauwelijks

Om slagvaardig te kunnen zijn moeten decentrale overheden beschikken over een adequate mate van *alertheid om veranderingen te zien* en om

haperingen in de eigen uitvoering waar te nemen. Dat vraagt om monitoring zowel van de uitvoering als van de relevante omgeving van de specifieke uitkering.

Bij alle in het onderzoek betrokken decentrale overheden vindt een vorm van monitoring plaats, maar deze is niet gericht op het signaleren van relevante veranderingen in de beleidsomgeving.

Bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» werden vanuit de Regiegroep monitorprojecten gestimuleerd. Deze waren gericht op de resultaten van beleid, maar niet op het signaleren van veranderingen in de omgeving van het Actieplan Cultuurbereik 2001–2004.

Bij de regeling «Inburgering oudkomers» vinden evenmin evaluaties plaats waarop beleidswijzigingen gebaseerd kunnen worden.

Bij de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» wordt er gemonitord op allerlei deelaspecten van verkeer, ongevallen, milieu, en dergelijke. Onderzoeksbureau Traffic Test heeft onderzoek gedaan naar de monitoring en evaluatie door de diverse overheden (Rijk, provincies, kaderwetgebieden en gemeenten) op het terrein van verkeer en vervoer (Traffic Test, 2004). Het onderzoeksbureau trekt de volgende conclusies:

- De beschikbaarheid van gegevens, in plaats van de relevantie ervan, bepaalt of iets gemonitord wordt.
- Het bestuur is niet of nauwelijks geïnteresseerd in monitoring.
- In de helft van de gevallen wordt er niets gedaan met de uitkomsten.

Daadwerkelijke aanpassingen van beleid

Uit de drie onderzochte casussen blijkt dat de betrokken decentrale overheden, wanneer zij worden geconfronteerd met veranderingen of incidenten, in wisselende mate hun beleid daaraan weten aan te passen (en zich dus «slagvaardig» tonen).

Bij de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» krijgen decentrale overheden regelmatig te maken met naderende aanpassingen van de verkeers- en vervoersplannen van het Rijk, provincies en kaderwetgebieden. Het blijkt mogelijk om op decentraal niveau hierop vooruit te lopen door een aanpassing van het regionale dan wel lokale beleid.

Wij hebben bijvoorbeeld vastgesteld dat decentrale overheden in hun uitwerking van het regionale/lokale verkeers- en vervoersbeleid veelal al de verschuiving hadden gemaakt naar méér prioriteit voor de auto en bereikbaarheid en minder voor openbaar vervoer, fiets, leefbaarheid en veiligheid, vooruitlopend op de nog te verschijnen Nota Mobiliteit.

Ook bij de specifieke uitkering «Inburgering oudkomers» zijn er recent belangrijke veranderingen in het rijksbeleid doorgevoerd, waarop gemeenten moesten zien in te spelen. Zo werden vanaf 2004 door de minister van V&I geestelijke bedienaren binnen de groep oudkomers aangewezen als prioritaire doelgroep voor inburgering. Ook de wijziging van de Wet kinderopvang in januari 2005 had gevolgen voor de groep oudkomers die in het kader van reïntegratie een inburgeringscursus volgden.

Slechts bij een minderheid van de onderzochte gemeenten hebben deze veranderingen geleid tot een aanpassing van het gemeentelijke beleid op het terrein van de inburgering.

Het beschikbaar zijn van kinderopvang is een belangrijke succesfactor voor de inburgering van oudkomers, zeker waar het de groep opvoeders betreft; zonder kinderopvang geen cursisten.

De wijziging van de Wet kinderopvang in januari 2005 had tot gevolg dat ouders veel meer dan voorheen een actieve rol moesten gaan vervullen: het regelen van het contract met de kinderopvangorganisatie, het voorfinancieren en het via werkgever en Belastingdienst terugvragen van geld. Voor allochtone ouders met een taalachterstand kan dit een probleem zijn. Slechts twee van de vier onderzochte gemeenten hadden ingespeeld op de verwachte problemen, bijvoorbeeld door intensieve begeleiding bij het invullen van formulieren.

Bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» ten slotte, kregen gemeenten en provincies te maken met het feit dat het beleidskader voor de «Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving», waarvan in 2001 was vastgelegd dat dit nog aan het totale beleidskader het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» zou worden toegevoegd, in 2003 gereed kwam. Hoewel dit logischerwijs gevolgen had moeten hebben voor de keuze van te financieren projecten, zijn er nauwelijks wijzigingen doorgevoerd in de gemeentelijke en provinciale actieprogramma's.

4.2.2 Verklaringen

Wij zijn nagegaan welke factoren van invloed zijn op de slagvaardigheid van de lagere overheden die met specifieke uitkeringen lokaal of regionaal beleid maken. We hebben ook gekeken welke invloeden andere onderzoekers in dit verband noemen. Tezamen heeft dit een aantal verklaringen opgeleverd voor de beperkte mate van slagvaardigheid op decentraal niveau zoals we die hebben vastgesteld. We bespreken deze verklaringen hieronder; ze vallen deels samen met de in hoofdstuk 3 besproken verklaringen voor het gebrek aan maatwerk.

Weinig beleidsrust

Het hoge tempo waarmee het Rijk als gevolg van veranderde inzichten of prioriteiten wijzigingen aanbrengt in de regelingen behorend bij specifieke uitkeringen, in de aanpalende regelgeving of in de financiering, veroorzaakt bij veel lagere overheden de nodige druk.

Dit hangt samen met het feit dat bij veel specifieke uitkeringen kabinetsprioriteiten in het spel zijn. Inburgering van oudkomers bijvoorbeeld, is door de Tweede Kamer tot «groot project» benoemd.²⁴ Ten minste een aantal van de beleidswijzigingen waarmee gemeenten en provincies te maken krijgen, heeft te maken met het actuele politieke belang van het onderwerp. Dit «aanhollen achter de actualiteit» heeft het aanpassingsvermogen van decentrale overheden danig op de proef gesteld.

Deze feiten, gevoegd bij de constatering die we in hoofdstuk 3 al hebben gedaan dat er bij veel decentrale overheden eigenlijk te weinig capaciteit is om de taken goed uit te voeren, leiden ertoe dat de mogelijkheden die een decentrale overheid nog heeft om alert te reageren op wijzigingen in de omgeving, beperkt zijn.

Lange procedures, korsetten van bureaucratie

Vooraf in het verkeers- en vervoersbeleid vormen de lange procedures – bestemmingsplanwijzigingen, onteigeningsprocedures, inspraakrondes, aanbestedingen – een handicap om slagvaardig op te treden.

Daar komt bij dat ook de toekenningsprocedure bij specifieke uitkeringen veel tijd in beslag neemt: decentrale overheden krijgen pas in een laat

²⁴ Vanwege de capaciteitsdruk bij gemeenten heeft de Tweede Kamer in 2004 de grootprojectstatus van «Inburgering oudkomers» weer ingetrokken. Daarmee werd de rapportagelast van gemeenten enigszins verlicht.

stadium zicht op de hoogte van de hen toekomende gelden (bij de middelen uit het Gemeente- of Provinciefonds is dit van tevoren duidelijk).

Hoewel sommige decentrale overheden elementen in hun beleid inbouwden om toch slagvaardig te kunnen optreden – een flexibel gehouden deel van het budget bijvoorbeeld – blijken ook de eigen procedures bij tal van decentrale overheden slagvaardig optreden te belemmeren, bijvoorbeeld door adviescommissies die slechts één of twee keer per jaar bijeenkomen. Dit probleem hebben wij zowel bij «Inburgering oudkomers» als bij «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» gesignaleerd.²⁵

Door verschillende interpretaties van de regels van het ministerie en door daarnaast nog eigen regels te maken, hebben veel gemeenten en provincies bovendien «korsetten van bureaucratie» voor zichzelf gecreëerd. Waar de rijksoverheid minder regels stelde, werden ze door de decentrale overheden juist weer aangescherpt (Visitatiecommissie cultuurbereik, 2003, p. 29).

Afhankelijkheid van andere bestuurlijke instanties

Ook de omgeving stelt grenzen aan de mogelijkheden voor decentrale overheden om slagvaardig op te treden. Met name de ontvangers van de Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer – provincies en kaderwetgebieden – hebben bij hun besluitvorming bijvoorbeeld te maken met de inliggende gemeenten en waterschappen. Elk besluit moet hun expliciete steun hebben. En provincies streven eveneens naar consensus met de gemeenten. Overigens bleken de gemeenten zich in de onderzochte kaderwetgebieden constructief op te stellen, met name dankzij een goede ambtelijke voorbereiding.

Ook gemeenten zelf kennen dit probleem. Weliswaar zijn zij bij hun inburgeringsbeleid relatief onafhankelijk van andere bestuurlijke instanties, maar bij de uitvoering van het lokale beleid op het terrein van cultuurbereik stuiten gemeenten (en ook provincies) op de – te voorziene – autonome positie van scholen ten aanzien van de inrichting van hun onderwijs.

Ook uit onderzoek van anderen blijkt dat de afhankelijkheid van «derden» (bestuurlijke instanties) een factor is die de mogelijkheden van gemeenten om alert te reageren op ontwikkelingen die zich voordoen in hun omgeving, begrenst. Zo hebben gemeenten rond de bestrijding van drugsoverlast te maken met een groot aantal bestuurlijke instanties (politie, Openbaar Ministerie, geestelijke gezondheidszorg, gevangeniswezen, intramurale gezondheidszorg en ambulante medische zorg). Dit stelt zware eisen aan de regiecapaciteit van gemeenten (Smits & Smallenbroek, 2002).

Weerstand van belanghebbenden

Ten slotte moeten decentrale overheden, om slagvaardig te zijn, het ook kunnen opbrengen om daar waar dat nodig is voor het slagen van het programma, over te gaan tot een herverdeling van financiële middelen – ook al wordt er door de politiek en/of belangengroepen druk uitgeoefend om dat niet te doen.

Zoals we aan het eind van het vorige hoofdstuk al constateerden blijkt in de praktijk dat lagere overheden lang niet altijd in staat zijn om deze druk het hoofd te bieden.²⁶ Daar waar doelgroepen in de beleidsvoorbereiding onvoldoende worden betrokken (zie het vorige hoofdstuk), is de kans groter dat politieke steun van deze groepen in de uitvoeringsfase moet worden «gekocht».

²⁵ Enkele provincies hebben gedurende de looptijd van het programma hun organisatie op dit punt gestroomlijnd.

²⁶ Zie ook Fleurke e.a., 1997, p. 50.

4.3 Conclusie

De veronderstelling dat specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid de slagvaardigheid van decentrale overheden vergroten, blijkt tot op zekere hoogte te kloppen. De regelingen bieden in opzet voldoende mogelijkheden voor bijsturing en de betrokken ministeries stellen zich redelijk flexibel op. De betrokken decentrale overheden zijn echter slechts in beperkte mate ingesteld op het signaleren van relevante veranderingen in de beleidsomgeving, die tussentijdse bijsturing nodig maken. We hebben in ons onderzoek ook maar een gering aantal daadwerkelijke aanpassingen gesignaleerd.

Het al eerder genoemde tekort aan beleidsrust en de weerstand van belanghebbenden spelen ook hier een rol. Daarnaast wordt de slagvaardigheid op decentraal niveau belemmerd doordat decentrale overheden afhankelijk zijn van andere (bestuurlijke) instanties. Ook ingewikkelde besluitvormingsprocedures vormen nogal eens een obstakel. Soms gaat het hier om procedures die voortkomen uit regelgeving van het Rijk; soms ook vormen de eigen interne procedures een belemmering voor slagvaardigheid.

5 INTEGRAAL BELEID

5.1 Integraal beleid als bestuurlijk doel

Een derde argument voor het Rijk om decentrale overheden meer beleidsvrijheid te geven bij de uitvoering van rijksbeleid, is dat hiermee de mogelijkheid ontstaat om op decentraal niveau *integraal beleid* te voeren. In alle drie door ons onderzochte casussen heeft deze overweging bij het Rijk een rol gespeeld bij de keuze om een specifieke uitkering met beleidsvrijheid in het leven te roepen.

Ook andere onderzoekers noemen het bevorderen van integraal beleid als reden voor het creëren van beleidsvrijheid rond specifieke uitkeringen.

Het belang van integraal beleid voor de verkeer- en vervoersector

In het Verdi-convenant van 1996 wordt gewezen op het belang van de samenwerking tussen de drie bestuurslagen. Van gemeenten wordt verder verwacht dat zij een integraal verkeer- en vervoerbeleid voeren dat past binnen de provinciale en nationale kaders. Door overleg en onderhandeling moet op ieder van de drie bestuursniveaus een geïntegreerd verkeer- en vervoerbeleid ontstaan (Verdi-convenant, 1996). In 2002 constateerde de regering (naar aanleiding van een interdepartementaal beleidsonderzoek) dat er sprake was van ongewenste financiële afhankelijkheid bij de decentrale overheid én te veel rijksbemoediging bij problemen die decentraal lagen. De nota van toelichting van de wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds licht toe: «De provincies en samenwerkingsgebieden zijn naar de mening van de regering het meest aangewezen niveau om het geïntegreerde beleid ten aanzien van de investeringen in infrastructuur (...) vorm te geven. De samenhang tussen regionale ruimtelijke planning en de aard van de regionale verkeers- en vervoerproblemen is een belangrijke overweging bij de keuze voor financiële decentralisatie naar de provincies en samenwerkingsgebieden.» (Wijziging Besluit Infrastructuurfonds, 2002)

Onder «integraal beleid» verstaat de bestuurskunde de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren, om zo een multidimensioneel vraagstuk goed te kunnen aanpakken (Fleurke e.a, 1997, p. 30). Uit het zojuist gegeven voorbeeld (zie kader hierboven) blijkt dat die afstemming zowel intern relevant kan zijn (afstemming tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij het beleidsterrein van een regeling, of afstemming van de verschillende geldstromen binnen een regeling) als extern (afstemming met andere beleidssectoren). Bovendien kan de afstemming van het beleid verder gaan dan alleen de inhoud van het beleid; zij kan ook betrekking hebben op de organisatie ervan. Een van de instrumenten waarmee integraal beleid kan worden gevoerd is ketenmanagement.

5.2 Realisatie integraal beleid

Wij zijn nagegaan in hoeverre bij specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid de betrokken decentrale overheden erin zijn geslaagd om tot «integraal beleid» te komen – en voorzover hen dat niet is gelukt, hoe dat dan komt.

Onze conclusie is dat de verwachtingen omtrent integrale beleidsvoering door decentrale overheden bij de drie onderzochte specifieke uitkeringen slechts in beperkte mate zijn uitgekomen. Dat blijkt zowel uit de drie door ons zelf onderzochte specifieke uitkeringen («Inburgering oudkomers», «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer», «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004») als uit onderzoek dat door anderen is uitgevoerd.²⁷ Ook de deskundigen met wie wij tijdens een door ons georganiseerde expert-

²⁷ In bijlage 3 zijn alle door de Algemene Rekenkamer geraadpleegde evaluaties en studies opgenomen.

meeting van gedachten hebben gewisseld, bevestigen dit beeld. Onderstaand schema toont de onderzoeksresultaten van de drie door ons onderzochte specifieke uitkeringen.

Tabel 3. Onderzochte specifieke uitkeringen: uitkomsten integraal beleid.

<i>Bestuurlijk doel:</i>	<i>Inburgering oudkomers</i>	<i>Actieplan Cultuurbereik 2001–2004</i>	<i>Gdu verkeer en vervoer</i>
Integraal beleid gerealiseerd?	Enigszins	Nauwelijks	Enigszins

Net zoals in de vorige hoofdstukken bespreken we hierna eerst welke bevindingen ten grondslag liggen aan de in het schema weergegeven uitkomsten (§ 5.2.1). Daarna bespreken de factoren die blijkens ons onderzoek in positieve of negatieve zin van invloed zijn op het ontstaan van integraal beleid bij lagere overheden (§ 5.2.2).

5.2.1 Bevindingen

We zijn nagegaan of de decentrale overheden die in de onderzochte periode een specifieke uitkering ontvingen, integraal beleid tot stand hebben weten te brengen.

Om dit te beoordelen hebben we gekeken in hoeverre sprake is van:

- *ambtelijke afstemming en samenwerking* tussen de verschillende afdelingen bij de decentrale overheden op en rond het beleidsterrein;
- *geïntegreerde inzet van geldstromen* binnen en buiten de regeling; en
- *afstemming en samenwerking* met uitvoeringsinstanties, andere instellingen of andere overheden.

Mate van ambtelijke afstemming en samenwerking: wisselend

Interne afstemming en samenwerking binnen een decentrale overheid is een logische voorwaarde om integraal beleid tot stand te laten komen. De door ons onderzochte casussen laten echter zien dat ambtelijke organisaties nog tamelijk verkokerd zijn. Het sterkst was dit het geval bij de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» en bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004».

Omdat de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» veel verschillende beleidsterreinen omvat (verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, milieu, wonen, economie enzovoort), zijn er op lokaal en regionaal niveau verschillende afdelingen bij het beleid betrokken. Wij hebben vastgesteld dat deze afdelingen vaak niet optimaal samenwerken.

Ook de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer constateerde in 2003 dat bij provincies de afstemming tussen de relevante verschillende afdelingen moeizaam verliep (Driessen e.a., 2003).

Verschillende afdelingen betrokken bij verkeer- en vervoerbeleid

Bij de decentrale overheden die we in het kader van ons onderzoek bezochten bleken de voor de gebundelde doeluitkering relevante beleidsterreinen te zijn ondergebracht in verschillende organisatorische eenheden. Zo viel in één van de kaderwetgebieden de eenheid Verkeer en Vervoer onder de afdeling Ruimte, Economie en Zorg, terwijl er een aparte afdeling Milieu was, waaronder het beleidsthema leefbaarheid viel. In een provincie die we bezochten ressorteerde de eenheid Verkeer en Vervoer onder de afdeling Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid. Bij weer andere kaderwetgebieden en provincies bleken verkeer en vervoer losstaande organisatie-eenheden te zijn.

Ook bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» hebben we geconstateerd dat de interne samenwerking belemmerd werd doordat de voor de specifieke uitkering relevante beleidsterreinen niet onder één afdeling vielen.

Wat in dit geval meespeelde was de omstandigheid dat de specifieke uitkering opgebouwd was uit twee bestaande uitkeringen en één nieuw onderdeel.²⁸ De eerste twee onderdelen kenden al een afzonderlijke ambtelijke inbedding. Daarnaast speelde ook mee dat de gelden die gemeenten en provincies in het kader van het Actieplan van het Rijk ontvingen, slechts een relatief gering deel van de gemeentelijke middelen voor kunst- en cultuurbeleid uitmaakte.

Bij «Inburgering oudkomers» waren onze bevindingen iets gunstiger. Bij elk van de onderzochte gemeenten was een coördinerend wethouder aangewezen voor het inburgeringsbeleid. Bij drie van de vier gemeenten werden de beleidsplannen voor inburgering tussen de bij dit beleid betrokken afdelingen afgestemd. In één gemeente hadden twee verschillende beleidsafdelingen gezamenlijk een nota «Visie op inburgering» geschreven.

Toch bleken ook bij «Inburgering oudkomers» ambtelijke afdelingen nog wel langs elkaar heen te werken. Dit had zijn uitwerking op de prioriteiten, de gebruikte gelden en de onderlinge afstemming van beleid.

Langs elkaar heen werkende ambtelijke afdelingen

Bij een van de onderzochte gemeenten was de uitvoering van de inburgeringsregelingen bij twee diensten belegd: de afdeling Sociale Zaken en de afdeling Educatie. Deze afdelingen stelden verschillende prioriteiten, respectievelijk werkzoekenden en opvoeders. Terwijl Sociale Zaken gebruikmaakte van de inburgeringsgeldten voor werkloze oudkomers, zette de afdeling Educatie voor de groep opvoeders geld in uit andere budgetten, zoals die van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs en de Voor- en Voegschoolse Educatie.

In een andere gemeente werden allochtone vrouwen (opvoeders) als doelgroep aangewezen en daarom werden de inburgeringsgeldten door deze dienst vooral ingezet voor inburgeringstrajecten op basisscholen met veel allochtone leerlingen.

De trajecten voor werkloze oudkomers werden overwegend gefinancierd met WWB-gelden, door de afdeling Sociale Zaken.

In beide gemeenten onderhielden de verschillende afdelingen geen structurele contacten en er was geen sprake van een gezamenlijke aanpak.

Volgens de in 2000 in het kader van het grotestedenbeleid ingestelde «Taskforce Inburgering» zou het creëren van de functie van «programma-manager», met coördinerende taken en bevoegdheden, gemeenten stimuleren om over de verschillende afdelingsgrenzen heen een gezamenlijke visie te ontwikkelen en beter samen te werken (Taskforce inburgering, 2002). Bij drie van de vier van de onderzochte gemeenten was zo'n functie echter niet gecreëerd.

Ook uit andere studies komt naar voren dat de beoogde samenwerking en afstemming binnen de ambtelijke organisatie van decentrale overheden maar moeizaam van de grond komt.

Het kabinet constateerde in 2002 dat in het grotestedenbeleid de verwachtingen op dit punt niet gehaald zijn. In de kabinetsnota *Steden op stoom; Tussenstand grotestedenbeleid 1994–2002* (p. 8 en 11) wordt vastgesteld dat in de meeste steden het grotestedenbeleid in een projectstructuur is gegoten die naast de bestaande lijnorganisatie moest opereren. Het projectmatig werken was voor veel steden nieuw, waardoor

²⁸ De «Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving» bestond al in de jaren tachtig (toen nog onder de naam «Geldstroom Lagere Overheden»). Ook het beleidsprogramma «Cultuur en School» bestond al langer: sinds 1996. Beide geldstromen (Cultuur en School gedeeltelijk) zijn in 2000 opgegaan in het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004, waaraan toen als derde onderdeel «Cultuurbereik» werd toegevoegd.

de afstemming met de staande organisatie niet altijd goed uit de verf kwam.

Geïntegreerde inzet van middelen binnen de regeling: nauwelijks

Het geïntegreerd inzetten van geldstromen voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen blijkt bij de decentrale overheden die in ons onderzoek betrokken waren nauwelijks te zijn gerealiseerd. Die constatering betreft allereerst de geldstromen *binnen* de onderzochte regelingen, met name bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» en de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer».

Bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» werd het geïntegreerd inzetten van de drie geldstromen die tezamen de specifieke uitkering vormden («Beeldende Kunst en Vormgeving», «Cultuur en school» en «Cultuurbereik»), in eerste instantie formeel belemmerd doordat in de regeling schotten zijn aangebracht tussen deze drie geldstromen. Maar ook los van deze schotten hadden veel gemeenten en provincies moeite met de integratie van deze drie onderdelen van het actieplan. Pas later is die integratie, althans bij «Cultuurbereik» en «Cultuur en School», nog enigszins bereikt. Het is volgens de betrokkenen vrijwel nergens gelukt om in die bundeling ook de «Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving» te integreren.

Moeizame integratie geldstromen «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004»

De integratie van de «Geldstroom Beeldende kunst en Vormgeving» in de overige geldstromen van het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» is volgens geen van de betrokkenen gerealiseerd. Enkele citaten uit gesprekken met de Algemene Rekenkamer:

- «Gemeenten waren gewend om deze geldstroom geheel naar eigen inzichten in te zetten.»
- «Vaak ging het om meerjarige afspraken met individuele kunstenaars.»
- «Op dit beleid kon niet van de ene op de andere dag rigoureuus worden bijgestuurd.»
- «Jarenlange structurele exploitatiesubsidies hadden het karakter van «verworven bestemmingen» gekregen.»
- «Gemeenten beschouwden het als «hun geld» en vonden OCW op dit punt bemoeizuchtig.»

Bij de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» is, zoals de naam al aangeeft, juist géén sprake van formele schotten tussen de geldstromen. Waar voorheen infrastructuurgeld was voorbestemd voor óf de fiets, óf het openbaar vervoer óf het onderliggend wegennet, kunnen provincies en kaderwetgebieden die verdeling nu zelf maken. Ze kunnen zo, al naar gelang de plaatselijke problematiek op het terrein van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid, een integrale afweging maken.

Toch blijkt in de praktijk het maken van een integrale afweging over de aanwending van de gelden voor de onderzochte decentrale overheden nog steeds lastig. In sommige gevallen hanteren zij zelf, soms informeel, toch weer schotten of indicatieve verdeelsleutels. Ook wordt een optimale verdeling van middelen gefrustreerd doordat er op regionaal niveau met verschillende subsidiepercentages worden gehanteerd. Provincies en kaderwetgebieden werken met verschillende subsidiepercentages per categorieën van projecten, bijvoorbeeld voor de fiets, auto of het openbaar vervoer. Dit brengt gemeenten ertoe om het project dat de meeste subsidie krijgt in te dienen, in plaats van het project dat het meest zinvol wordt geacht.

Geïntegreerde inzet van middelen buiten de regeling: enigszins

Ook het geïntegreerd inzetten van specifieke uitkeringsgelden en andere geldstromen voor een gezamenlijk doel, vindt relatief weinig plaats. Het beste is dit nog gelukt op het beleidsterrein «Inburgering oudkomers». Bij het vaststellen van inburgeringstrajecten kon (aanvullend op de specifieke uitkering) gebruik worden gemaakt van verschillende budgetten. Een traject kon bestaan uit een combinatie van componenten op het gebied van Nederlands als tweede taal, werk, toegang tot beroepsonderwijs, opvoedingsondersteuning of sociale activering. De budgetten van elk van deze beleidssectoren konden ingezet worden.

Van de vier door ons onderzochte gemeenten zetten er drie voor het inburgeringsdoel behalve de specifieke inburgeringsgelden ook middelen in uit de budgetten voor educatie en beroepsonderwijs, uitkeringsgerechtigden, inburgering van nieuwkomers en gewone gemeentelijke subsidies. In de meeste gevallen gebeurde dat op basis van een gemeenschappelijk of onderling afgestemd inburgeringsbeleidsplan van de gemeentelijke beleidsafdelingen.

Bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» blijft de geïntegreerde inzet van specifieke uitkeringsgelden en andere geldstromen in de meeste actieprogramma's van gemeenten en provincies steken bij goede intenties.

Volgens een studie van Cultuurnetwerk Nederland willen gemeenten en provincies in toenemende mate cultuurbeleid inzetten voor andere doeleinden, bijvoorbeeld voor maatschappelijke doelen (meehelpen de lokale sociale samenhang te versterken en de gemeenschap vitaal te houden) of voor sociaal-economische doelen (door een goed voorzieningsniveau te bieden bijdragen aan een prettig woon- en vestigingsklimaat) (De Vries & Kommers, 2004, p. 6–7 en 10–11). Onze analyse van de actieprogramma's van 21 gemeenten en provincies laat echter zien dat deze algemene intenties op het punt van een integraal cultuurbeleid, slechts ten dele in de actieprogramma's terug te vinden zijn.

Hoe hardnekkig de verkokering van geldstromen kan zijn, blijkt ook uit de evaluatie door Fleurke e.a. (2002b) van de «Regeling specifieke uitkering maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang» in zes gemeenten. Het Rijk had deze uitkeringen gebundeld, maar bij de verdeling van de uitkering over de betrokken instellingen bleken de gemeenten toch de historisch gegroeide verdeelsleutel grotendeels aan te houden.

Externe afstemming en samenwerking met derden: nauwelijks

Om te kunnen komen tot integraal beleid is het van belang dat betrokken actoren hun beleid en activiteiten waar nodig onderling afstemmen en dat ze samenwerken. Op het beleidsterrein inburgering gaat het er dan vooral om dat het zo is geregeld dat alle partners in de keten een onderling samenhangend programma voor werkzoekenden ontwikkelen, zodat daar een «sluitende inburgeringsketen» wordt gevormd. Bij cultuurbereik gaat het om samenwerking tussen cultuurinstellingen met andere maatschappelijke actoren, zoals scholen en welzijnsinstellingen. Op het terrein van verkeer en vervoer gaat het om afstemming van beleid tussen de verschillende bestuurslagen: Rijk, provincie/kaderwetgebied, gemeente en waterschap.

In hoeverre worden deze vormen van «ketenmanagement» in de praktijk gerealiseerd?

Op het beleidsterrein «Inburgering oudkomers» blijkt ketenmanagement voor werkzoekenden nog onvoldoende ontwikkeld. Voor goed ketenmanagement is binnen de keten zicht nodig op de bereikte taalvaardigheid van de werkzoekenden die hun inburgeringstraject hebben afgerond en op hun doorstroomtraject. Van 44% van alle inburgeraars is niet bekend wat ze na afloop van het inburgeringsprogramma gaan doen. Van integraal beleid in de zin van een sluitende inburgeringsketen was dus geen sprake. Het bereiken van een op elkaar aansluitend traject voor individuele gevallen bleek bovendien door de regelgeving te worden bemoeilijkt. De voorschriften van de inburgeringsgelden laten niet toe dat dezelfde personen met oudkomersgelden weer nieuwe trajecten worden afgesproken, ook niet als bij deze mensen wel behoefte bestaat aan een vervolg op de cursus. Eén van de onderzochte gemeenten had daarom met andere middelen een tussentraject opgezet: «de taalstage».

Ook bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» komt structurele samenwerking niet werkelijk van de grond. Hoewel de betrokken culturele instellingen samenwerking met anderen (met name scholen en maatschappelijke instellingen) essentieel achten voor het bereiken van meer publiek voor cultuur, hebben wij geconstateerd dat de samenwerking met dergelijke instellingen zelden een structureel karakter kreeg (Hitters e.a., 2005, p. 129).

Vooraf de samenwerking met welzijnsinstellingen verliep vaak moeizaam. Er waren sterke culturele en organisatorische verschillen tussen de instellingen en hun doelstellingen, waardoor hun manieren van werken niet altijd goed op elkaar aansloten.

Cultuur en welzijn: uiteenlopende doelstellingen

In een gemeentelijk project uit 2001 werd een open dag met culturele workshops voor jongeren georganiseerd door een welzijnsinstelling en een cultureel centrum. De organisatoren wilden met het project, door jongeren op een positieve manier in beeld te brengen, het beeld keren dat jongeren en overlast bij elkaar horen.

De samenwerking tussen de culturele en de welzijnsinstelling verliep nogal stroef, vooral doordat beide instellingen bij nader inzien een verschillende interpretatie van het projectdoel hadden. Het cultureel centrum jongeren wilde jongeren serieus deelgenoot maken van kunst en cultuur en hen stimuleren om deel te nemen aan cursussen. De welzijnsinstelling zag de culturele activiteiten vooral als een middel om het zelfbeeld van jongeren verbeteren en voorkomen dat zij zich negatief zouden manifesteren (Hitters e.a., 2005, p. 55–56).

Ook de werkwijze verschilde sterk: de welzijnsinstelling wilde veel inspraak van de jongeren, terwijl de culturele instelling vooral een vlotte besluitvorming wilde.

Ook structurele samenwerking van culturele instellingen met *scholen* is in de actieplanperiode niet gerealiseerd (Hitters e.a., 2005, p. 74). Het aantal culturele instellingen dat samenwerkte met scholen is in de periode 2001–2003 zelfs gedaald. Verder is een verschuiving te zien van lesgeven en bemiddeling voor scholen naar minder intensieve vormen van samenwerking, zoals advies en begeleiding van leraren.²⁹

De afstemming van het beleid met externe actoren verloopt bij de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» op papier goed. Dit komt doordat de decentrale overheden op grond van de Planwet verkeer en vervoer hiertoe, voorzover het afstemming met de overige bestuurslagen betreft, verplicht zijn.

Gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen (GVVP) dienen op essentiële onderdelen te zijn afgestemd op de regionale of provinciale verkeers- en vervoersplannen (RVVP/PVVP) die weer zijn afgestemd op het nationale

²⁹ Gegevens Centraal Bureau voor de Statistiek, «Kunstzinnige vorming» 2001 en 2003.

verkeers- en vervoersplan (NVVP). Die afstemming werkt twee kanten op: van boven naar beneden moet er sprake zijn van doorwerking; van beneden naar boven is inspraak voorgeschreven.

De inspraak vanuit gemeenten op de provinciale of regionale verkeers- en vervoersplannen vindt in de praktijk intensief plaats. De doorwerking van boven naar beneden van verkeers- en vervoersplannen verloopt doorgaans minder goed. Volgens een analyse van bureau Berenschot uit 2003 zijn de provinciale of regionale plannen hiervoor te abstract, waardoor ze weinig richtinggevend zijn voor de gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen (Berenschot Groep, 2003). Een bijkomend probleem is de trage totstandkoming van het nieuwe nationale verkeers- en vervoersplan, de Nota Mobiliteit. Op deze nota wordt informeel al veel geanticipeerd, maar formeel heeft hij nog altijd geen verplichtende status.

Ook is er vanuit het Rijk nauwelijks toetsing of het decentrale beleid aansluit bij het rijksbeleid. Als gevolg hiervan is – volgens het onderzoek – de doorwerking in de praktijk niet meer dan een «lippendienst».

5.2.2 Verklaringen

Wij zijn nagegaan welke factoren van invloed zijn op het al dan niet tot stand komen van integraal beleid bij de decentrale overheden die specifieke uitkeringen ontvangen. We hebben ook gekeken welke invloeden andere onderzoekers in dit verband noemen. Tezamen heeft dit een aantal verklaringen opgeleverd voor de zojuist besproken onderzoeksresultaten. Deze verklaringen betreffen zowel het Rijk, de decentrale overheden als de externe actoren die bij het beleid betrokken zijn.

Ontbreken visie Rijk op integraal beleid

Hoewel het Rijk integraal beleid stimuleert, ontbreekt het soms aan een visie op hoe de verschillende beleidssectoren samenhangen. Aan de ene kant voegt de rijksoverheid verschillende geldstromen samen in brede doeluitkeringen en stimuleert ze om ook andere budgetten voor het betreffende doel in te zetten. Aan de andere kant zijn rijksdoelstellingen van verschillende beleidsonderdelen uiteenlopend of soms zelfs tegengesteld aan elkaar.

De casus «Inburgering oudkomers» is hier illustratief. Vanuit het Ministerie van Justitie wordt aangemoedigd om verschillende geldstromen gemeenschappelijk in te zetten om oudkomers te laten inburgeren. De beschikbare geldstromen,³⁰ afkomstig van verschillende ministeries, worden binnen gemeenten vaak door verschillende afdelingen ingezet en dienen verschillende doelen, bijvoorbeeld reïntegratie tegenover inburgering. Dat leidt niet altijd tot succes, omdat de doelstellingen onderling strijdig kunnen zijn. Zo is het inburgeringstraject dat iemand volgt gericht op de verwerving van het Nederlands en de afronding van de overige onderdelen van het inburgeringstraject. Het reïntegratiebeleid daarentegen is erop gericht dat iemand zo snel mogelijk aan het werk gaat. Oudkomers die omwille van een snelle instroming op de arbeidsmarkt het inburgeringstraject verlaten terwijl ze de Nederlandse taal nog onvoldoende machtig zijn, komen vaak terecht in laaggeschoold, niet passend en vaak tijdelijk werk. Zij zetten hun inburgeringstraject meestal niet meer voort. Deze groep komt daardoor in een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

Niet alleen de doelstellingen, maar ook de uiteenlopende verantwoordings-eisen die het Rijk stelt (zie kader) maken het gezamenlijk inzetten van verschillende geldstromen problematisch.

³⁰ Het gaat daarbij niet alleen om de specifieke uitkering voor oudkomers, maar ook gelden in het kader van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), Wet inburgering nieuwkomers (WIN) en de Wet werk en bijstand (WWB).

Verschillende verantwoordingseisen van voor inburgering in te zetten geldstromen

Wet educatie en beroepsonderwijs:	accountantsverklaring over rechtmatige en doelmatige besteding.
Wet werk en bijstand:	accountantsverklaring over de getrouwheid van de verstrekte gegevens en de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet.
Wet inburgering nieuwkomers:	accountantsverklaring over rechtmatige besteding.
Regeling Inburgering oudkomers:	accountantsverklaring of de gegevens opgenomen in de monitor een juiste weergave zijn van de werkelijke aantallen oudkomers, de door hen behaalde resultaten en de gegevens uit het financieel overzicht.

Onze bevinding staat niet op zichzelf. Bij het grotestedenbeleid in de periode 1999–2004 is hetzelfde probleem geconstateerd:

«De bereikte samenhang is nog onvoldoende, zowel binnen de beleidspijlers (sociaal, fysiek en economisch) als zeker tussen de beleidspijlers. Kern van de zaak is dat uit de zelfanalyses blijkt dat het op rijksniveau ontbreekt aan een operationele en geëxpliciteerde visie op het in samenhang oplossen van stedelijke problemen» (Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk, 2001, p. 13).

Het hebben van zo'n visie is een belangrijke voorwaarde voor versterking van samenhang in het beleid, ook op lokaal niveau.

Historisch gegroeide verdeling van middelen dominant

De samenvoeging van bestaande regelingen in een bredere regeling op rijksniveau leidt niet vanzelf tot een andere verdeling van middelen op decentraal niveau, zelfs al zien decentrale overheden de meerwaarde van de samenvoeging. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de mogelijkheden voor maatwerk, maar ook voor het maken van een integrale afweging. Aan de bestaande verdeling tussen beleidsafdelingen en/of subsidieontvangers zijn belangen verbonden. Herverdeling brengt bijna altijd een bepaalde mate van bureaucratie of politieke strijd met zich mee. De in de vorige paragraaf aangehaalde moeizame integratie van de «Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving» in het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» is hiervan een voorbeeld. In bepaalde gemeenten heeft hier de wens tot reallocatie alleen tot een «verbale vernieuwing» van het gemeentelijk beleid geleid.

Vernieuwing beleid vooral verbaal

Een gemeente zag zich geconfronteerd met de eis om de «Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving» voortaan ook voor cultuurbereik in te zetten. Vanuit deze geldstroom werd tot dan toe een zestal musea en stichtingen structureel gesubsidieerd. De gemeente voegde «cultuurbereik» toe aan de subsidievoorwaarden en liet verder alle zes subsidies ongewijzigd in stand.

Uit onze expertmeeting is naar voren gekomen dat de verwachtingen bij het Rijk omtrent de mogelijkheden voor decentrale overheden om vanwege een specifieke uitkering hun beleid te wijzigen, soms te hoog zijn. Dit geldt met name wanneer de middelen van de specifieke uitkering

slechts een beperkt deel vormen van de gemeentelijke of provinciale begroting voor dat beleidsterrein.

Belemmering door «schurende stelsels»

De samenhang van het beleid wordt bij elk van de onderzochte regelingen verder belemmerd door «schurende stelsels» van rijksbeleid. Daarmee bedoelen we de regels van de aanpalende beleidsterreinen, die wel invloed hebben op de effectiviteit van de regeling, maar waarop de betrokken bewindspersoon omgekeerd vaak weinig invloed kan uitoefenen.

Een voorbeeld: een impliciete veronderstelling van het onderdeel «Cultuur en School» in het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» is dat decentrale overheden door het verstrekken van subsidies aan scholen de cultuur-educatie in het onderwijs kunnen verankeren. Tegelijkertijd is het beleid van het Ministerie van OCW erop gericht dat scholen een grotere mate van autonomie krijgen en steeds minder overheidsbemoedening op hun lesprogramma's ondervinden.

Een ander voorbeeld: de wens om met behulp van de «Gebundelde doelluitkering verkeer en vervoer» op bovengemeentelijk niveau een integraal verkeer- en vervoersbeleid te voeren, botst met het gegeven dat gemeenten een relatief sterke positie hebben in de ruimtelijke ordening.

Het hier gesignaleerde probleem van regels die tot op zekere hoogte met elkaar in tegenspraak zijn, wordt ook in andere studies genoemd. Zo wijzen Pröpper e.a. (2004, p. 91) in hun onderzoek naar de gemeentelijke regiefunctie op het haaks op elkaar staan van de eisen van de Wet werk en bijstand enerzijds en het inburgeringsbeleid anderzijds. En het Sociaal en Cultureel Planbureau waarschuwt het Rijk voor de (hierboven ook al aangehaalde) spanning tussen het via gemeenten voeren van onderwijsachterstandenbeleid en het tegelijkertijd vergroten van de autonomie van scholen (Turkenburg, 2003, p. 172).

Capaciteitsproblemen

Een belangrijke, vaak terugkerende verklaring voor de beperkte mate van integraal beleid die we in de onderzochte casussen aantreffen was de beperkte capaciteit van gemeenten. Door steeds verdergaande decentralisering neemt de werk- en vooral de beleidsdruk bij lagere overheden toe. Niet altijd is de oplossing van capaciteitsproblemen te herleiden tot het Rijk. Soms ontstaan knelpunten als gevolg van de werkwijze van de betreffende lagere overheden zelf. In § 4.2.2 hebben we al gewezen op de «korsetten van bureaucratie» die decentrale overheden zichzelf aanmeten: daar waar het Rijk minder regels stelt, worden ze soms door de decentrale overheden juist weer aangescherpt. Dit verschijnsel beperkt de mogelijkheden voor integraal beleid.

Beperkte mogelijkheden voor regievoering

Een van de zaken die snel in de knel komt bij een capaciteitstekort, is het voeren van een goede gemeentelijke regie. Maar ook zonder capaciteitsprobleem zijn de mogelijkheden van regievoering beperkt. Op sommige beleidsterreinen hebben actoren nu eenmaal uiteenlopende belangen en doelen en zijn deze moeilijk te overbruggen.

Weerstand bij actoren tegen beleidsdoelstelling

Tijdens het onderzoek constateerden we dat bij enkele culturele instellingen weerstand leefde tegen het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» en de achterliggende gedachten ervan. Zij hadden vooral moeite met de doelstelling van publieksgerichtheid, die zij haaks vonden staan op hun eigen artistieke kwaliteitsdoelstelling. Wanneer de onwil om aan de verwezenlijking van een bepaalde doelstelling mee te werken diepgeworteld is, wordt het voor een gemeente of provincie wel heel lastig om vanuit zo'n doelstelling regie te voeren en te komen tot integraal beleid.

Behalve dat de actoren uiteenlopende doelen en werkwijzen hebben, *kennen* ze elkaar ook onvoldoende. Zo kwam bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» naar voren dat culturele instellingen slechts een beperkte kennis hadden van het onderwijs en andersom scholen maar weinig op de hoogte waren van het aanbod vanuit de culturele sector. Veel scholen namen daarom een afwachtende houding aan ten opzichte van de culturele instellingen.

Kunstenaars als docent niet altijd een succes

Een gemeente had een «cultuurtraject» voor VMBO-scholen geïntroduceerd, waarbij leerlingen in de basisvorming aan de hand van een gestructureerd cultuuraanbod met verschillende kunstdisciplines kennis zouden maken. In de uitvoering deed zich een aantal onvoorziene knelpunten voor: de freelancedocenten uit de cultuursector bleken nauwelijks ervaring te hebben met leerlingen uit het voortgezet onderwijs; het opzetten van een netwerk van scholen bleek moeizamer te verlopen dan gedacht en de scholen namen een afwachtende houding aan.

5.3 Conclusie

De verwachting dat specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid het totstandkomen van integrale beleidsvoering bevorderen, is bij de drie onderzochte casussen in beperkte mate uitgekomen. Het blijkt lastig om integraal beleid te realiseren: decentrale overheden grijpen de bundeling van bestaande uitkeringen niet vaak aan om zelf tot een heroverweging van de inzet van middelen te komen. Van interne ambtelijke samenwerking en afstemming is in wisselende mate sprake. De afstemming en samenwerking met betrokken derden is gering.

De eerdergenoemde capaciteitsproblemen keren ook hier terug als een verklaring voor de beperkte mate van succes. Daarnaast ontbreekt soms een samenhangende visie van het Rijk op hoe de verschillende beleidssectoren samenhangen. Ook blijken aanpalende beleidsstelsels een belemmering te kunnen vormen voor integraal beleid. Op decentraal niveau blijkt dat de historisch gegroeide verdeling van middelen vaak dominant is, omdat het is de praktijk lastig is om de aan deze verdeling verbonden belangen te passeren.

6 REALISATIE MAATSCHAPPELIJKE DOELEN

Het bevorderen van maatwerk, slagvaardigheid en integraal beleid op decentraal niveau zijn geen op zichzelf staande doelen. Uiteindelijk wil de regering ermee bereiken dat *maatschappelijke problemen effectiever worden aangepakt*. Deze doelstelling vormt het onderwerp van dit hoofdstuk. In hoeverre worden de maatschappelijke doelen waarvoor de door ons onderzochte specifieke uitkeringen in het leven zijn geroepen, daadwerkelijk verwezenlijkt en in welke mate komt dat door het gevoerde beleid?

We brengen in dit hoofdstuk om te beginnen (§ 6.1) de maatschappelijke doelen in kaart van de drie onderzochte specifieke uitkeringen («Inburgering oudkomers», «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» en de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer»).

Vervolgens (§ 6.2) bespreken we de beschikbare informatie over realisatie van de maatschappelijke doelen: is er iets veranderd in de samenleving op de terreinen waar dit de bedoeling was?

Ten slotte (§ 6.3) gaan we in op de vraag of de geconstateerde veranderingen ook het gevolg zijn van het gevoerde beleid: is het beleid effectief?

6.1 Maatschappelijke doelen

Inburgering oudkomers

Het maatschappelijk doel van het integratiebeleid is volgens de minister voor V&I «gedeeld burgerschap». Dat houdt in dat er Nederlands wordt gesproken en dat men zich houdt aan normen die het mogelijk maken om in vrijheid en naar eigen inzicht vorm te geven aan een zelfstandig bestaan en deel te nemen aan de samenleving. Het gaat daarbij volgens de minister om zaken als «je best doen om in het eigen levensonderhoud te voorzien» tot «je houden aan geldende wetten en regels». Burgerschap houdt verder in dat er de bereidheid is een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving (Ministerie van V&I, 2003).

Het hier beschreven maatschappelijke doel voor de inburgering van oudkomers is tweeledig. De verwerving van de Nederlandse taal en de doorstroming naar opleiding of werk vormen de «harde» kant van de doelstelling. De bereikte resultaten op dit punt zijn redelijk eenduidig vast te stellen. De verwerving van maatschappelijke competenties zoals het goed opvoeden van je kinderen en het actief «meedoen» aan de samenleving, vormen de zogenaamde «zachte kant» van de doelstelling. Voor het vaststellen van de resultaten op dit punt ontbreekt het vooralsnog aan valide en betrouwbare instrumenten. Dit vermeldt de regeling behorend bij de specifieke uitkering «Inburgering oudkomers» ook zelf (Regeling inburgering oudkomers, 2002).

Het ministerie heeft geen streefwaarden voor het inburgeringsbeleid vastgesteld. Gemeenten moeten in hun meerjarige plannen zelf aangeven welke prestaties in termen van streefcijfers ten opzichte van de vastgestelde beginsituatie zullen worden bereikt. Deze moeten worden gerelateerd aan de doelen van het eigen meerjarig ontwikkelingsplan.

Actieplan Cultuurbereik 2001–2004

De doelstellingen voor het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» zijn in de beleidsdocumenten niet eensluidend geformuleerd. In de bestuurlijke afspraken over het actieplan zijn de doelstellingen anders verwoord dan in de tekst van de regeling behorend bij de specifieke uitkering, en de toelichting hierbij geeft weer andere omschrijvingen.

Alle betrokkenen zijn het er echter over eens dat de maatschappelijke doelstelling «meer en ander publiek voor cultuur» is. Deze mottoachtige doelstelling zou op zichzelf meetbaar kunnen zijn – het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert jaarlijks gegevens over de cultuurparticipatie – ware het niet dat de staatssecretaris van OCW niet duidelijk maakt wat wel en wat niet onder het centrale begrip «cultuur» wordt verstaan. Hij stelt bijvoorbeeld dat jongeren achterblijven in hun cultuurdeelname, maar dat blijkt slechts te gelden voor traditionele vormen van cultuur. Aldus is het niet duidelijk wat er eigenlijk gemeten zou moeten worden als beoogd maatschappelijk effect van het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004». Ook zijn er geen streefwaarden geformuleerd.

Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer

Voor de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» zijn op rijksniveau geen specifieke maatschappelijke doelen vastgesteld. Onderdeel van de centrale beleidsvrijheid is dat decentrale overheden eigen beleidsdoelen en prioriteiten mogen stellen. Als doelstellingen voor het landelijke verkeers- en vervoersbeleid gelden in de (nog niet vastgestelde) Nota Mobiliteit van het Ministerie van VenW de aspecten bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid (zie onder andere de memorie van toelichting bij de Wet BDU verkeer en vervoer: Ministerie van VenW, 2004).

Wij hebben deze drie aspecten als uitgangspunt genomen. Onder «bereikbaarheid» wordt de werkelijke reistijd in vergelijking tot verwachte reistijd verstaan. «Leefbaarheid» is de kwaliteit van de leefomgeving, zoals deze wordt bepaald door geluid, emissies en de lokale luchtkwaliteit. «Verkeersveiligheid» wordt uitgedrukt in het jaarlijks aantal doden en ziekenhuisgewonden als gevolg van verkeersongevallen.

Voor deze drie aspecten van het verkeers- en vervoersbeleid zijn op dit moment geen éénduidige doelen met streefwaarden benoemd, aangezien er nog geen geldend nationaal verkeers- en vervoersplan is.

Tabel 5 geeft een schematisch overzicht van de maatschappelijke doelen en streefwaarden van de drie specifieke uitkeringen.

Tabel 5. Maatschappelijke doelen en vaststelbaarheid ervan

<i>Bestuurlijk doel:</i>	<i>Inburgering oudkomers</i>	<i>Actieplan Cultuurbereik 2001–2004</i>	<i>Gdu verkeer en vervoer</i>
Maatschappelijke doelen Rijk	«Gedeeld burgerschap»	«Meer en ander publiek voor cultuur»	«Bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid»
Doelrealisatie eenduidig vast te stellen?	Taalverwerving en mate van doorstroming zijn eenduidig vast te stellen. Voor de verwerving van maatschappelijke competenties is nog geen valide instrument ontwikkeld. Streefwaarden worden door gemeenten vastgesteld.	Mate van doelrealisatie is niet eenduidig vast te stellen. Er zijn geen streefwaarden geformuleerd.	Mate van doelrealisatie is eenduidig vast te stellen. Streefwaarden nog in concept.

6.2 Mate van realisatie

We hebben geïnventariseerd welke informatie er op de betrokken ministeries of elders beschikbaar is over de mate waarin de hiervoor besproken doelen tot op heden zijn gerealiseerd.

De beschikbare gegevens blijken de maatschappelijke doelen van de drie specifieke uitkeringen niet volledig af te dekken. Dit betekent dat wij voor de drie onderzochte specifieke uitkeringen op basis van beschikbare gegevens niet na hebben kunnen gaan in welke mate de maatschappelijke doelen zijn bereikt. Daar waar wél gegevens beschikbaar zijn, moeten we vaststellen dat de maatschappelijke doelen van de specifieke uitkeringen tot nu toe in beperkte mate zijn gerealiseerd. We lichten dit hieronder toe.

Inburgering oudkomers

In de Monitor Inburgering oudkomers, het instrument waarmee gemeenten rapporteren aan het Rijk over de activiteiten en resultaten van het inburgeringsbeleid, staan monitorvragen die betrekking hebben op de resultaten van de programma's. Deze monitorvragen gaan over *doorstroom* en *taalvaardigheid*.

Doorstroom naar werk of opleiding

Van de deelnemers aan inburgeringsprogramma's van de G54 gemeenten in 2004 die het programma hebben afgerond (11 196) is van 56% bekend wat ze zijn gaan doen na afronding van het programma. Van deze groep werkzoekenden stroomt globaal de helft door naar enige vorm van werk,³¹ gaat ongeveer eenderde door met een andere opleiding³² en gaat een vijfde noch verder met werk, noch met een opleiding.³³

Van de groep opvoeders waarvan bekend is wat ze zijn gaan doen gaat meer dan de helft door met een vervolgcursus of opleiding. Een kwart stroomt door naar enige vorm van werk, een vijfde gaat noch door met werk, noch met een opleiding.

Als de prioritaire doelgroepen vergeleken worden, valt volgens onderzoeksbureau Significant op dat vooral de opvoeders veelal (44%) doorstromen naar NT2-vervolg (Significant, 2003). Werklozen stromen in bijna de helft van de gevallen door naar werk, terwijl dit bij de opvoeders voor 25% van de uitstroom het geval is. Deze verschillen passen bij de verschillende doelstellingen en behoeften van de twee doelgroepen. De beschikbare doorstroomcijfers laten een voorzichtig positief beeld zien. Aangezien van een groot percentage cursisten niet bekend is wat ze zijn gaan doen is het op basis van deze gegevens echter nog niet mogelijk om te zeggen of het inburgeringsbeleid succesvol is.

Toename taalvaardigheid

De NT2-Profieltoets meet de beheersing van de taalvaardigheid Nederlands als tweede taal aan het einde van het inburgeringsprogramma. Deze toets meet de competentieniveaus 1 tot en met 5. Voor deelname aan een basisberoepsopleiding in het secundair beroepsonderwijs of een daarmee vergelijkbaar opleidingstraject is niveau 3 nodig (Ministerie van OCW, 1998).

Op basis van de monitorrapportage 2004 kan worden afgeleid dat van 14% van de cursisten die een inburgeringsprogramma hebben afgerond bekend is of hun taalvaardigheidsniveau is gestegen. In de monitorrapportage zijn echter alleen gegevens gebruikt van gemeenten waarvan het aantal gerapporteerde afronders overeenkwam met het aantal afgenomen taaltoetsen.³⁴ Het Ministerie van Justitie heeft aangegeven over de gegevens van een groter aantal gemeenten te beschikken. In totaal gaat het om gegevens van 78% van de cursisten.

³¹ De categorieën «Werk langer dan zes maanden meer dan twaalf uur per week», «gesubsidieerd werk», «sociale activering» of «overig werk» zijn voor de overzichtelijkheid samengevoegd.

³² De categorieën «Beroepsopleiding», «NT2 vervolg», «Duaal programma», «Overige opleiding» zijn voor de overzichtelijkheid samengevoegd.

³³ Het kan zijn dat de groep afronders waarvan geen gegevens bekend zijn (44%) een andere doorstroom heeft dan de groep afronders van wie de doorstroom bekend is. Volgens ons is het niet mogelijk om na te gaan of er systematische verschillen bestaan tussen de groep waarvan wel bekend is wat zij zijn gaan doen en de groep waarvan dat niet bekend is.

³⁴ Bij een afwijking van meer dan 3% worden de resultaten van de gemeente aangemerkt als inconsistent volgens onderzoeksbureau Significant. De cijfers van een gemeente zijn in dat geval in zijn geheel buiten beschouwing gelaten voor dit onderdeel.

De monitorrappportage 2004 geeft van 14% van de cursisten waarover gerapporteerd is het taalvaardigheidsniveau weer na afronding van het inburgeringsprogramma. Gemiddeld 25% hiervan blijft na afronding op het laagste niveau. Gemiddeld 35% eindigt op niveau 1; 25% eindigt op niveau 2. De overige 10% eindigt op niveau 3. Met gebruikmaking van de aanvullende gegevens van het ministerie van Justitie zijn de resultaten nagenoeg hetzelfde.

Actieplan Cultuurbereik 2001–2004

De effecten van het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» zijn in opdracht van de Regiegroep geïnventariseerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

De onderzoeksopdracht bestond uit twee delen. Uit de eerste beschrijvende analyse, in mei 2005 gepubliceerd, bleek dat er sprake was van significante toename van ongeveer de helft van de vormen van het bijwonen van voorstellingen/evenementen in de periode 1999–2003. De stijging deed zich voor bij het populaire aanbod (bijvoorbeeld popconcert, musical, film) en niet bij het «traditionelere» aanbod (klassiek concert, toneel, opera) (Van den Broek e.a., 2005).

Zowel onder jongeren tot 20 jaar als onder allochtonen was een stijgende trend zichtbaar in het museumbezoek in deze periode. Andere gehanteerde indicatoren voor cultuurbereik, bijvoorbeeld de actieve deelname aan muzikale activiteit of beeldendekunst-activiteiten lieten echter juist een daling zien in diezelfde periode.

Het Ministerie van OCW heeft laten weten dat men van een vierjarig actieprogramma met een beperkt financieel budget in vier jaar tijd geen wonderen kan verwachten. Mogelijk is dat zo. Over de relativering van het Ministerie van OCW wel kan worden opgemerkt dat het ambitieniveau van het ministerie niet helder was. Hierdoor het is lastig om uitspraken te doen over de mate van doelrealisatie van het Actieprogramma.

Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer

Voor de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» zijn geen maatschappelijke doelen gesteld op rijksniveau. Daardoor is de vraag naar doelrealisatie op landelijk niveau niet te beantwoorden.

Over de drie aspecten uit het verkeers- en vervoersbeleid kan het volgende worden geconcludeerd. De doelstellingen voor verkeersveiligheid lijken te worden gehaald (AVV, 2005). Het aantal verkeersslachtoffers neemt, ondanks het toenemend aantal verkeersdeelnemers en -kilometers, jaarlijks af. De bereikbaarheid en leefbaarheid lijken evenwel niet te verbeteren: volgens de verkeerscijfers 2004 van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer neemt de bereikbaarheid af (AVV, 2004). Ook de verschillende aspecten van leefbaarheid laten volgens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een negatieve ontwikkeling zien (Nijland & Dassen, 2002; Dril & Elzenga, 2005).

Tabel 6 geeft een schematisch overzicht van de mate waarin de maatschappelijke doelen voor de drie specifieke uitkeringen worden gehaald.

Tabel 6. Doelrealisatie

	<i>Inburgering oudkomers</i>	<i>Actieplan Cultuurbereik 2001–2004</i>	<i>Gdu verkeer en vervoer</i>
Zijn de maatschappelijke doelen bereikt?	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Taalvaardigheid:</i> geringe ontwikkeling • <i>Doorstroming:</i> mogelijk positieve ontwikkeling • <i>Maatschappelijke competenties:</i> geen uitspraken mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Meer publiek:</i> wisselend beeld • <i>Ander publiek:</i> wisselend beeld 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Verkeersveiligheid:</i> daling verkeersslachtoffers lijkt haalbaar • <i>Bereikbaarheid:</i> toename bereikbaarheid lijkt bij huidige beleid niet haalbaar • <i>Leefbaarheid:</i> negatieve ontwikkeling. Lijkt bij huidige beleid niet haalbaar

6.3 Mate van effectiviteit

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of de in § 6.2 geconstateerde maatschappelijke veranderingen een relatie hebben met het beleid dat de betreffende decentrale overheden hebben gevoerd. Met andere woorden: is het beleid dat met de specifieke uitkeringen wordt ontwikkeld *effectief*? We beperken ons hierbij noodgedwongen tot het «Actieplan Cultuurbereik», omdat alleen bij deze regeling informatie beschikbaar is over de relatie tussen het gevoerde beleid en de maatschappelijke effecten. Over de andere twee onderzochte specifieke uitkeringen zijn geen gegevens op basis waarvan een uitspraak kan worden gedaan over de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Actieplan Cultuurbereik 2001–2004

Het tweede deel van het al aangehaalde onderzoek van het SCP naar de resultaten van het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» bevat een causaal-verklarende analyse van de geconstateerde significante toenames in cultuurdeelname, zowel onder de jeugd als in de categorie allochtonen (zie § 6.2). Hiervoor is gebruikgemaakt van multiniveautechnieken, waardoor rekening kan worden gehouden met het gegeven dat individuen per gemeente met een verschillend cultuurbeleid te maken kunnen hebben gehad.

Uit deze analyse blijkt dat de toenames niet aan het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» en aan de stedelijke en provinciale actieprogramma's kunnen worden toegeschreven. Noch het al dan niet deelnemen van decentrale overheden aan het actieplan, noch de wijze waarop de eventuele deelname gestalte kreeg, blijkt systematisch samen te hangen met de gesignaleerde veranderingen. De in de beschrijvende analyse aangetroffen indicaties voor het mogelijke succes van de programma's in kleinere gemeenten, verdwijnen in de stringenter causale analyse. Het SCP concludeert dan ook dat het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» nog geen direct effect heeft gesorteerd op de cultuurdeelname (Huysmans e.a., 2005, p. 46). Het SCP heeft aan zijn conclusies wel de overweging toegevoegd dat het mogelijk nog wat vroeg was om duidelijke effecten te kunnen waarnemen.

Tabel 7 geeft een schematisch overzicht van de mate waarin het beleid tot de gewenste maatschappelijke effecten heeft geleid.

Tabel 7. Effectiviteit van het gevoerde beleid

	<i>Inburgering oudkomers</i>	<i>Actieplan Cultuur- bereik 2001-2004</i>	<i>Gdu verkeer en vervoer</i>
Is het beleid effectief?	Geen informatie beschikbaar.	Beleid nog niet effectief ten aanzien van meer publiek. Geen informatie beschikbaar over effectiviteit ander publiek.	Geen informatie beschikbaar.

6.4 Conclusie

Het is op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk om precies vast te stellen of de maatschappelijke doelen van de drie onderzochte beleidsterreinen worden gerealiseerd. Dat hangt de ene keer samen met het ontbreken van streefwaarden en het niet definiëren van centrale begrippen daarin, de andere keer met het ontbreken van een valide instrumentarium of met het niet formaliseren van beleidsdoelen. Niettemin zijn er wel enkele gegevens beschikbaar die gerelateerd kunnen worden aan de maatschappelijke doelen van de drie regelingen. Deze gegevens laten een wisselend beeld zien. Alleen bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001-2004» is onderzocht welke invloed het gevoerde beleid heeft gehad op de mate van doelrealisatie. De conclusie op dit punt is dat het «Actieplan Cultuurbereik 2001-2004» 2001-2004 nog geen direct effect heeft gehad op de cultuurdeelname.

7 SLOTBESCHOUWING

7.1 Verklaringen voor achterblijvende resultaten

Specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid zouden in theorie moeten leiden tot een effectieve, op maat gesneden beleidsvoering door decentrale overheden. Toch is de hoofdconclusie van dit onderzoek dat deze verwachtingen vooralsnog niet uitkomen. Hoewel we bij de onderzochte decentrale overheden een redelijke mate van slagvaardigheid hebben geconstateerd, bleek het voor hen lastig om een integraal beleid te realiseren: decentrale overheden grijpen de bundeling van bestaande uitkeringen vaak niet aan om zelf tot een heroverweging van de inzet van middelen te komen. En waar maatwerk de bedoeling was, wordt toch vooral «confectiebeleid» ontwikkeld: decentrale overheden maken vaak onvoldoende werk van de analyse van de eigen, lokale problemen en betrekken relevante doelgroepen onvoldoende bij de formulering van het beleid.

Wij hebben onderzocht welke verklaringen voor deze achterblijvende resultaten te geven zijn. Op het niveau van het Rijk zijn de drie belangrijkste verklaringen:

- Het Rijk houdt nog onvoldoende rekening met de capaciteiten van decentrale overheden. Ze overvraagt de decentrale overheden.
- Het Rijk heeft in de praktijk nog te veel de neiging zich met de inhoud van het lokale beleid te bemoeien.
- Het Rijk zorgt voor te weinig beleidsrust, waardoor capaciteit die nodig is om eigen afwegingen te maken, wordt ingezet om stelselwijzigingen te implementeren.

De laatste jaren worden op tal van beleidsterreinen taken naar decentrale overheden toegeschoven. Wanneer bij de overdracht van taken en bevoegdheden naar decentraal niveau de apparaatskosten van het Rijk worden ingeboekt als bezuiniging, is het niet vreemd dat er op decentraal niveau capaciteitsproblemen ontstaan. We hebben niet onderzocht in welke mate decentrale overheden de laatste jaren met dit fenomeen geconfronteerd worden. Duidelijk is wel dat capaciteitsproblemen op decentraal niveau steeds terugkeren als verklaring voor het niet of beperkt realiseren van de bestuurlijke doelen maatwerk, slagvaardigheid en integraal beleid.

Een ander deel van de verklaring ligt het op niveau van de decentrale overheden. Gemeenten en provincies denken nog onvoldoende na over hun koers en lijken deze nog te weinig te durven volgen.

Dit neemt overigens niet weg dat wij gedurende ons onderzoek ook voorbeelden hebben aangetroffen van decentrale overheden die wél onderbouwde eigen keuzes maakten en/of veel nadruk legden op de uitvoering van beleid.

7.2 Gevolgen van stelselwijzigingen

Alledrie de regelingen die wij hebben onderzocht zijn aan veranderingen onderhevig. Onze conclusies in de voorgaande hoofdstukken zijn dan ook deels gebaseerd op «oude» situaties.

We hebben de recente wijzigingen beoordeeld, om een inschatting te maken van de gevolgen die deze hebben. We geven een en ander hieronder kort weer.

De regeling «Inburgering oudkomers» wordt vanaf 2006 samengevoegd met de regeling «Inburgering Nieuwkomers». In het nieuwe stelsel stuurt de minister op bereikte resultaten (functionele taalvaardigheid) in plaats van op aantallen afgeronde trajecten.

Het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» liep in december 2004 af. Voor de periode 2005–2008 is een nieuw actieplan opgesteld. Binnen dat plan zijn eenmalig prestatieafspraken gemaakt met decentrale overheden, op basis waarvan deze in 2008 worden afgerekend. Dit betekent een aanzienlijke verruiming van de beleidsvrijheid ten opzichte van de oude situatie waarin er centrale beleidsdoelen waren en er jaarlijks activiteitenplannen overlegd moesten worden.

De «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» is per 1 januari 2005 vervangen door de «Brede doeluitkering verkeer en vervoer». De belangrijkste wijziging is dat ook de middelen voor de exploitatie van het openbaar vervoer aan de uitkering zijn toegevoegd. Het financieel belang van de gebundelde doeluitkering was € 393 000. Met ingang van 2005 is dit belang gestegen tot € 1 435 403. De opzet van de regeling blijft overigens ongewijzigd.

Bij alledrie de regelingen zien we dus een verdere toename van de beleidsvrijheid voor decentrale overheden. Verder zien we dat een aantal belemmeringen voor maatwerk, integrale beleidsvoering en slagvaardigheid die tijdens het onderzoek naar voren kwamen, in de nieuwe stelsels zijn weggenomen.

Zo zijn in het «Actieplan Cultuurbereik 2005–2008» de schotten uit de regeling «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» tussen het onderdeel «Cultuurbereik» en het onderdeel «Cultuur en School» verdwenen, is het onderdeel «Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving» eruit gehaald en werken de betrokken overheden niet langer met centraal afgesproken tussendoelen.

Ook bij de regeling «Verkeer en vervoer» is er sprake van ontschotting. Daarnaast zijn er meer mogelijkheden om middelen te reserveren voor uitgaven in een later jaar.

Bij de regeling «Inburgering oudkomers» ten slotte, krijgt de inburgeraar een grotere stem en belang bij het vinden van een passend inburgerings-traject. Dit kan maatwerk bevorderen.

Een andere geconstateerde belemmering is bij twee van de onderzochte regelingen overigens blijven bestaan: de invloed van aanpalende beleidsstelsels. Bij «Verkeer en vervoer» worden de beleidsdoelen soms doorkruist door het beleid voor ruimtelijke ordening en bestuurlijke inrichting; bij het «Actieplan Cultuurbereik» bestaat soms spanning met het onderwijsbeleid.

Wanneer het Rijk erin slaagt de komende jaren terughoudend te zijn met stelselwijzigingen, dan betekenen de recente wijzigingen dat decentrale overheden de komende jaren meer mogelijkheden krijgen voor een op maat gesneden, effectieve beleidsvoering.

De vraag die resteert is op welke manier decentrale overheden van deze mogelijkheden gebruik zullen gaan maken. De genoemde belemmeringen op decentraal niveau (bijvoorbeeld capaciteitsproblemen en de invloed van «informele schotten») geven aanleiding te veronderstellen dat de beleidsvrijheid de komende jaren nog niet optimaal zal worden benut.

7.3 Toekomstige inzet van specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid

Wij hebben, aanvullend op ons onderzoek naar de drie casussen, een literatuuranalyse uitgevoerd en een expertmeeting georganiseerd met deskundigen op het terrein van decentralisatie en specifieke uitkeringen. Zowel uit de literatuuranalyse als uit de expertmeeting kwam naar voren dat het voor ministeries lastig is om ruimte te geven aan decentrale overheden en dat het voor decentrale overheden lastig is om ruimte te nemen.

Steeds opnieuw ontstaan op verschillende beleidsterreinen vergelijkbare problemen. Om deze problemen in de toekomst het hoofd te kunnen bieden, is het zaak om *weloverwogen* voor het instrument van de specifieke uitkering met beleidsvrijheid te kiezen en vervolgens bij de opzet en uitvoering van een regeling *rekening te houden met de lessen uit het verleden*.

Wij zien mogelijkheden voor het instrument specifieke uitkeringen met beleidsvrijheid, maar dit dient dan wel onder duidelijke condities te worden ingezet. We doen hiervoor de volgende aanbevelingen aan de regering.

Aanbevelingen

- *Overweeg* of een specifieke uitkering met beleidsvrijheid het meest geëigende instrument is. Betrek in deze overweging ook de kosten die samenhangen met toezicht en verantwoording.
- *Maak duidelijk* waaruit de beleidsvrijheid voor decentrale overheden precies bestaat en wat de grenzen hiervan zijn.
- *Wees consequent*: verruim de beleidsvrijheid van decentrale overheden niet zonder de capaciteit te vergroten of over te hevelen vanuit het betrokken ministerie. Voor het benutten van verkregen beleidsvrijheid is nu eenmaal capaciteit nodig.
- *Faciliteer* een goede beleidsvoering op decentraal niveau. Zorg dat daarbij niet de beleidsinhoudelijke prioriteiten van het Rijk centraal staan, maar de ambities van decentrale overheden om maatwerk te realiseren. Zorg dat de discussie gaat over *hoe* bepaalde doelen gerealiseerd kunnen worden, en niet over de vraag *welke* doelen dat moeten zijn.
- *Bied rust*: decentralisatie vergt veel capaciteit van decentrale overheden. Additionele beleids- of stelselwijzigingen vergen extra capaciteit en nemen aandacht weg van een verbetering van de uitvoering. Deze zouden dus zo veel mogelijk vermeden moeten worden.
- *Zorg voor een passende verantwoording*. De keuze voor een specifieke uitkering boven een uitkering via het Gemeente- of Provinciefonds brengt een grotere verantwoordingsplicht voor de minister met zich mee.³⁵ Door het vooraf formuleren van heldere controlecriteria, bij voorkeur verwoord in een controleprotocol, komt de mogelijkheid dichtbij om de accountantsbeoordeling van de verantwoording uitsluitend op decentraal niveau te laten plaatsvinden («single audit»).

7.4 Rol van de decentrale overheden

De effectiviteit van het instrument specifieke uitkering ligt niet alleen besloten in de opzet van de regeling en in de wijze waarop het Rijk die uitvoert. Er is vanzelfsprekend ook een rol voor decentrale overheden weggelegd.

Het gegeven dat de mogelijkheden van decentrale overheden om eigen inkomsten te genereren beperkt zijn, betekent per definitie een bepaalde mate van ongelijkheid tussen de overheidslagen. De Code Interbestuurlijke verhoudingen verzacht deze ongelijkheid enigszins, maar heft deze niet op. Binnen de gegeven afhankelijkheidssituatie kunnen decentrale

³⁵ De minister dient te zorgen dat bij redelijke zekerheid heeft over de naleving van de bestedingsvoorwaarden; de beleidsinformatie op rijksniveau moet toereikend zijn voor de evaluatie en de minister dient jaarlijks toestemming te vragen aan de Tweede Kamer voor uitgaven en zich jaarlijks te verantwoorden over uitgaven, verplichtingen en ontvangsten op artikelniveau. Zie verder bijlage 2.

overheden echter wel een houding ontwikkelen waardoor ze de beschikbare beleidsvrijheid optimaal kunnen benutten. Tijdens een van de expertmeetings die in het kader van dit onderzoek werd georganiseerd werd als concreet voorbeeld gegeven dat decentrale overheden «hun eigen teksten moeten schrijven» en niet te veel uit moeten gaan van op centraal niveau geformuleerde probleemdefinities, goede voorbeelden of handreikingen. Wij hebben vier aanbevelingen voor decentrale overheden.

Aanbevelingen

- Vraag indien nodig om helderheid van het betrokken ministerie ten aanzien van de beleidsvrijheid.
- Heb de moed vast te houden aan de eigen visie en prioriteiten ten opzichte van het Rijk.
- Ontwikkel beleid samen met relevante doelgroepen en partijen.
- Werk bij de ontwikkeling van beleid samen met anderen als de capaciteit hierom vraagt.

7.5 Kwaliteit van beleidsinformatie

Bij alledrie de regelingen die zijn onderzocht, hebben wij problemen geconstateerd op het punt van de kwaliteit van de beleidsinformatie. Bij de «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» ontbraken specifieke doelen en is er de afgelopen jaren nauwelijks aandacht besteed aan het meten van de effectiviteit van het beleid. Het Ministerie van VenW heeft inmiddels de monitor Nota Mobiliteit opgezet.

Bij het «Actieplan Cultuurbereik 2001–2004» is het lastig uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid door de afwezigheid van heldere doelstellingen en door het ontbreken van een omschrijving van het centrale begrip «cultuurbereik».

In de Actieplanperiode 2005–2008 werken de betrokken overheden met decentrale prestatieafspraken. Wij hebben echter geconstateerd dat deze afspraken niet altijd even concreet zijn. Daarom zal het niet alle gevallen mogelijk zijn om aan het eind van de planperiode vast te stellen of de beloofde prestaties zijn geleverd.

De monitor oudkomers biedt het ministerie van Justitie een goed uitgangspunt om de voortgang van de inburgering van oudkomers te kunnen evalueren. De gegevens uit de monitor dekken de maatschappelijke doelen van het inburgeringsbeleid alleen niet volledig af. De kwaliteit van de gegevens in de monitor is over het geheel genomen volgens het ministerie van Justitie stabiel. De vragen die voor het beoordelen van het beleid waardevol zijn zoals over doorstroom en taalvaardigheid vormen echter nog een knelpunt. Vaak worden restcategorieën gebruikt (doorstroom) of is er sprake van inconsistenties bij het invullen (taalvaardigheid). Daarnaast ontbreekt het aan evaluaties door gemeenten waarin naar de toegevoegde waarde van de trajecten op langere termijn wordt gekeken.

7.6 Kwaliteit van verantwoordingsinformatie

Bij twee van de regelingen die zijn onderzocht hebben wij problemen geconstateerd op het punt van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie.

Bij het «Actieplan Cultuurbereik 2005–2008» hanteert het Ministerie van OCW een meerjarige verantwoordingstermijn. Wij wijzen erop dat deze meerjarige verantwoording op gespannen voet staat met de Comptabiliteitswet 2001 en de *jaarlijkse* begrotingscyclus van begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording. Uit hoofde daarvan zou de Tweede Kamer immers jaarlijks inzicht moeten krijgen in de kosten en resultaten van het beleid.

Wij zijn van mening dat afwijkingen ten opzichte van de Comptabiliteitswet altijd per wet geregeld dienen te worden. Wij zullen deze redeneerlijn toepassen met ingang van het rechtmatigheidsonderzoek over 2006.

Bij de regeling «Inburgering oudkomers» is niet geheel helder hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing, verantwoordelijk voor het grotestedenbeleid, en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, verantwoordelijk voor de inburgering van oudkomers. Het inburgeringsbeleid in de grote steden valt immers binnen het grotestedenbeleid.³⁶

Wij vinden dat het voor de Tweede Kamer in ieder geval altijd duidelijk moet zijn waarop een minister van wie de beleidsuitvoering deels via een andere begroting verloopt, nog aanspreekbaar is. En voor de minister moet het duidelijk zijn wat zijn/haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op het terrein van het toezicht op en het bijsturen van gelden die aan decentrale overheden zijn verstrekt.

³⁶ Weliswaar is aangegeven dat de vakminister primair verantwoordelijk is voor zijn eigen beleidsterrein, maar wat dit precies inhoudt voor toezicht en bijsturing is niet duidelijk.

8 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN VNG EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

8.1 Reactie bewindspersonen

De minister van BZK heeft, mede namens de minister van Financiën, de minister van VenW, de minister voor V&I en de staatssecretaris van OCW, op 23 februari 2006 op het onderzoek gereageerd. Hierna volgt een samenvattende weergave van de reacties. De integrale reacties van de bewindspersonen zijn te vinden op onze website, www.rekenkamer.nl.

8.1.1 Algemene conclusies en afwegingskader

De minister van BZK geeft aan dat hij met belangstelling heeft kennisgenomen van het rapport. Het rapport draagt een aantal interessante feiten aan en levert een herkenbaar beeld op over het gebruik van specifieke uitkeringen. De conclusies en aanbevelingen vormen stof tot nadenken. De minister herkent in het bijzonder de conclusie over beleidsdrukte. Hij geeft aan dat hij een verplichte toets op bestuurlijke drukte wil invoeren. Daarnaast herkent de minister de conclusie dat het vermogen van gemeenten om rijksbeleid op te pakken soms tekortschiet. In dit verband gebruikt de minister de term «bestuurskracht». Hij geeft aan dat steeds meer gemeente- en provinciebesturen gaan werken met een «bestuurskrachtmonitor». De minister wil stimuleren dat het concept van de bestuurskrachtmonitor verder wordt ontwikkeld en algemeen toepasbaar wordt.

De minister laat verder weten dat hij met waardering kennis heeft genomen van onze opmerkingen over de keuze tussen de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. Hij is voornemens het door ons ontwikkelde afwegingskader met het toetsingskader-Brinkman te integreren. Er wordt in dit verband een handreiking voor departementen voorbereid, die later dit jaar verschijnt. Tevens zal het afwegingskader worden opgenomen in de tweede voortgangsrapportage-Brinkman. Ook geeft de minister aan dat hij onze aanbeveling om voor nieuwe specifieke uitkeringen een vervaltermijn op te nemen, overneemt.

8.1.2 Verantwoording en controle

De minister van BZK constateert dat de Algemene Rekenkamer het uitgangspunt van «single information» en «single audit» bij specifieke uitkeringen onderschrijft, maar aan de invoering ervan wel voorwaarden verbindt. De minister gaat op deze voorwaarden in. Over de invulling van «single information» en «single audit» vindt overleg met de Algemene Rekenkamer plaats.

Verantwoording

De minister vindt dat tegemoet kan worden gekomen aan de informatiebehoefte van de verantwoordelijke minister door jaarlijks in een bijlage bij de jaarrekening per specifieke uitkering de benodigde informatie voor het Rijk te opnemen. Deze bijlage zou dan informatie kunnen bevatten over prestatieafspraken, financiële afrekening en informatieverplichtingen die voortvloeien uit Europese afspraken. Daarnaast kunnen departementen behoefte hebben aan niet-structurele informatie voor beleidsontwikkeling en -evaluatie. Deze laatste categorie beleidsinformatie behoort niet tot «single information» en «single audit».

Controle

De minister geeft aan dat hij voor de uitwerking van de «single audit»-gedachte aansluiting zoekt bij de reguliere jaarrekeningcontrole door de accountants van de medeoverheden. Hij geeft verder aan dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor een goed beheer van uitkeringen geborgd moet zijn. Voorts stelt hij dat het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG), samen met de reguliere wet- en regelgeving, het normenkader vormt voor de accountant van de medeoverheden.

De minister stelt verder dat aan de door ons voorgestelde steekproefmethode belangrijke bezwaren kleven. De methodiek zou verder gaan dan noodzakelijk voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Bovendien doet een centraal geregisseerde steekproef geen recht aan het principe van «single information» en «single audit». Ook de professionele weging door de accountant van de medeoverheid over de in te zetten controlemaatregelen wordt belemmerd. Verder zorgt de methode voor onnodig veel (review)werkzaamheden bij zowel Rijk als medeoverheden.

De minister erkent de door ons geconstateerde spanningen tussen de Comptabiliteitswet en de praktijk van verantwoording zoals die bij enkele brede doeluitkeringen bestaat. De minister geeft aan dat hij van plan is voorstellen te doen om de Comptabiliteitswet te wijzigen om zo ruimte te creëren voor specifieke uitkeringen waarbij verscheidene ministeries betrokken zijn en/of waarvoor meerjarige verantwoordingstermijnen gelden.

De minister van BZK heeft ook op twee van de drie onderzochte casussen gereageerd.

8.1.3 Inburgering oudkomers

De minister merkt op dat de «Taskforce Inburgering» een positieve rol heeft gespeeld bij het ontwikkelen van methoden waar gemeenten gebruik van konden maken om maatwerk te realiseren.

De minister stelt verder dat de door ons geconstateerde beleidsonrust ten dele kan worden verklaard doordat de Tweede Kamer het oudkomersproject als groot project heeft aangewezen. Voor een ander deel ontstaat het beeld van onrust zijns inziens doordat wij in ons rapport verwijzen naar omstandigheden die gelden voor andere regelingen.

De minister merkt verder op dat het nog te vroeg is om maatschappelijke effecten van het inburgeringsbeleid te verwachten en dat hij op een aantal ontwikkelingen geen greep heeft. Hij wijst op het bestaan van de Integratiekaart, een instrument om maatschappelijke ontwikkelingen in beeld te brengen.

8.1.4 Actieplan Cultuurbereik

De minister geeft aan dat bij het ontwerpen van de specifieke uitkering voor het Actieplan Cultuurbereik de maatschappelijke doelen voorop stonden en dat de drie bestuurlijke doelen maatwerk, integraal beleid en slagvaardigheid van belang waren, doch van recentere datum zijn. Ze vormden voor het Ministerie van OCW niet het primaire aandachtspunt. De minister geeft toe dat er in de planvorming van het Actieplan nauwelijks sprake was van maatwerk. In de uitvoering was er wel sprake van verscheidenheid.

Tegenover onze conclusie dat de samenwerking tussen culturele instellingen met scholen en maatschappelijke instellingen zelden een

structureel karakter kreeg, stelt de minister een onderzoek van het IVA uit 2003 waaruit zou blijken dat het percentage van culturele instellingen dat aan het Actieplan-onderdeel Cultuur en School deelnam, is toegenomen.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

8.2.1 Algemene conclusies en afwegingskader

Wij zijn blij met de constructieve houding en de toezegging van de minister van BZK dat het gepresenteerde afwegingskader geïntegreerd zal worden met het toetsingskader van de commissie-Brinkman en dat het expliciet onderdeel zal zijn van de besluitvorming in de ministerraad over toekomstige specifieke uitkeringen. Ook zijn we positief over inzet die de minister wil tonen om voor nieuwe specifieke uitkeringen een vervaltermijn vast te laten stellen. In de toets op bestuurlijke drukte en de bestuurskrachtmonitor zien we instrumenten die de kwaliteit van het openbaar bestuur kunnen versterken.

8.2.2 Verantwoording en controle

Verantwoording

Wij zijn van mening dat de minister niet alleen verantwoordelijk is voor het rechtmatig beheer van de specifieke uitkeringen, maar ook voor de rechtmatigheid van de bestedingen.

Wij ondersteunen het voorstel van de minister om de voor specifieke uitkeringen relevante informatie op te nemen in een bijlage bij het jaarverslag. Verder vinden wij dat de betrouwbaarheid en tolerantie van de informatie die van belang is voor de afrekening van de specifieke uitkering gelijk moeten zijn aan die van de betrouwbaarheid van de accountantsverklaring bij de jaarrekening (95% respectievelijk 1%). Voor de overige (niet-financiële) informatie die veelal wordt gebruikt voor de evaluatie van het beleid dient te worden aangesloten bij de normen voor het proces van totstandkoming van informatie. De hoofdnormen hiervoor, zijnde ordelijkheid, controleerbaarheid en deugdelijkheid, worden in het kader van de herziening van de comptabele regelgeving nader uitgewerkt.

Controle

Wat de accountantscontrole betreft zijn wij het vooralsnog op drie punten niet eens met de minister. In de eerste plaats kan een minister zonder aanvullende werkzaamheden (boven op de BAPG-regelgeving) van de bij de medeoverheden controlerende accountant zijn verantwoordelijkheid voor de 1%-tolerantie op begrotingsartikelniveau niet vanzelf waarmaken. Een en ander hangt af van twee factoren:

- de verhouding tussen de omvang van de gemeentelijke begroting en de hoogte van de specifieke uitkering die de gemeente ontvangt;
- de verhouding tussen omvang van de specifieke uitkering aan de individuele gemeente en de totale omvang van de uitkering op rijksniveau anderzijds.

Of er aanvullende werkzaamheden nodig zijn is derhalve een zaak waar de minister zich per specifieke uitkering van moet vergewissen.

Wij blijven dan ook vooralsnog van mening dat in veel gevallen een beperkte aanvullende controle noodzakelijk is om aan de door de Tweede Kamer gewenste tolerantie op begrotingsartikelniveau te voldoen. In deze controle dienen eventuele fouten gekwantificeerd te worden. Zonder kwantificering van mogelijke fouten in de afrekening van een specifieke

uitkering moeten wij het gehele bedrag van de specifieke uitkering als onzeker aanmerken.

In tweede plaats blijft er bij een centraal geregisseerde steekproef sprake van «single audit», omdat er slechts door één accountant controle wordt uitgevoerd bij de medeoverheden. De voorgestelde steekproefmethodiek brengt slechts zéér beperkte aanvullende werkzaamheden met zich mee. Ten opzichte van de bestaande praktijk betekent de voorgestelde steekproefmethodiek juist een sterke vermindering van controleactiviteiten. Voorts zijn wij het niet eens met de minister dat de voorgestelde steekproefmethodiek verder gaat dan noodzakelijk voor de ministeriële verantwoordelijkheid. De methodiek is een minimumvariant die kwantificering van eventuele fouten mogelijk maakt en waarmee ook de 1%-tolerantie op begrotingsartikelniveau wordt gerealiseerd.

In de derde plaats staat de door ons voorgestelde methodiek los van de omvang van de te houden reviews bij de controlerende accountants van de medeoverheden. De intensiteit van de reviews wordt namelijk niet bepaald door de (beperkte) aanvullende werkzaamheden die deze accountant bovenop het BAPG moet uitvoeren. De intensiteit van de reviews wordt met name bepaald door de reviewmethodiek. Op dat punt liggen er binnen het Ministerie van BZK al voorstellen die grotendeels aansluiten op de visie uit het rapport-Brinkman. Over de verschillende mogelijkheden om aan de «single audit»-gedachte invulling te geven vindt nog overleg plaats tussen de Algemene Rekenkamer en de Ministeries van BZK en Financiën.

Tot slot zullen wij bij de bij het Ministerie van Financiën in voorbereiding zijnde herziening van de Comptabiliteitswet waar de minister aan refereert, letten op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, een transparante verantwoording en het budgetrecht van de Tweede Kamer. Wellicht ten overvloede wijzen wij nog op ons in dit rapport verwoorde standpunt over onze controle over 2006 (§ 2.4.2): indien er sprake is van een onvolkomen controle- en verantwoordingsarrangement in de (speciale) wet die een specifieke uitkering regelt zullen wij onze oordeelsvorming baseren op de (generieke) Comptabiliteitswet. Op dit standpunt is door de minister(s) niet gereageerd.

8.2.3 Inburgering oudkomers

De minister geeft aan onze rapportagewijze over het inburgeringsbeleid voor oudkomers verwarrend te vinden. We hebben gekozen voor een opzet waarbij niet de casussen centraal staan, maar de bestuurlijke doelen. De uitspraken die we doen over de mate waarin binnen het inburgeringsbeleid de genoemde bestuurlijke doelen worden gerealiseerd zijn evenwel uitsluitend gebaseerd op bevindingen ten aanzien van dit beleidsterrein.

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de Integratiekaart, die mede onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie sinds 2004 wordt gemaakt. De Integratiekaart 2005 bevestigt onze conclusies over het ontbreken van inzicht (Bijl, e.a. 2005, p. 88).

8.2.4 Actieplan Cultuurbereik

Wij vinden het logisch dat de inhoudelijke beleidsdoelen van het Actieplan Cultuurbereik 2001–2004 centraal hebben gestaan. Wij hebben tevens de doelen van het instrument «specifieke uitkering met beleidsvrijheid» onderzocht. De bestuurlijke doelen van dat instrument blijken ook uit de

beleidsstukken van de start van het Actieplan Cultuurbereik. Zo stelde de staatssecretaris voor Cultuur bij de introductie van het Actieplan in de nota «Cultuur als Confrontatie» (Ministerie van OCW, 1999, p. 34): «Het streven is gericht op een integraal kunst- en cultuurbeleid». Voor maatwerk kan gewezen worden op de inrichtingseisen en afspraken voor de actieprogramma's (Ministerie van OCW, 2000).

Dat, zoals de minister stelt, het onderzoek van het IVA uit 2003 onze conclusie over weinig structurele samenwerking van culturele instellingen met scholen en maatschappelijke instellingen zou weerspreken, blijkt niet uit het geciteerde IVA-rapport. Weliswaar noemt het IVA-rapport een toenemend percentage van culturele instellingen dat aan het Actieplan-onderdeel Cultuur en School deelnam, doch daarbij signaleert het tevens een verschuiving van niet-gesubsidieerde samenwerkingsprojecten naar samenwerking onder de (subsidie-)vlag van het Actieplanonderdeel Cultuur en School, hetgeen als een substitutie-effect mag worden gezien. Het netto-effect is derhalve gering. De Monitor Actieplan Cultuurbereik 2003, die op basis van het door de minister aangehaalde onderzoek was opgesteld, concludeert dat het Actieplan slechts in enkele gevallen tot structurele samenwerkingsverbanden heeft geleid.

8.3 Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Het is niet gebruikelijk dat de Algemene Rekenkamer op haar onderzoeken de reactie vraagt van organisaties waar ze geen controlebevoegdheden heeft. Gezien op het onderwerp lag dat ditmaal wel in de rede. De VNG heeft op 21 februari 2006 schriftelijk gereageerd.

De VNG geeft wijst in haar reactie op het feit dat ook bij middelen die via de algemene uitkering worden verstrekt de bestedingsvrijheid beperkt kan zijn vanwege achterliggende regelgeving. Meer specifiek geeft de VNG op drie punten een reactie: het afwegingskader, verantwoording en controle en de afzonderlijke casussen.

8.3.1 Afwegingskader

Het door ons gepresenteerde afwegingskader is in de ogen van de VNG te beperkt. Het zou de ministeriële verantwoordelijkheid te veel op de voorgrond stellen. De VNG zou liever zien dat voorkeuren van de bevolking of eigenschappen van de voorziening als uitgangspunt voor de redenering worden genomen.

De VNG stelt dat in het algemeen meer beleidsvrijheid voor gemeenten gewenst is en dat hiervoor vooral de achterliggende regelgeving aangepakt dient te worden. Dit geldt zowel voor specifieke uitkeringen als voor de algemene uitkering. De VNG vindt een overheveling naar de algemene uitkering geen goede oplossing (waarbij de VNG ervan uitgaat dat dit de oplossing is die de Algemene Rekenkamer voorstaat). De VNG stelt verder dat er een brede consensus bestaat over het nut van brede doeluitkeringen en de beleidsvrijheid die deze met zich meebrengen. De bijbehorende verantwoordings- en controlelasten zijn echter te hoog. Toepassen van «single information» en «single audit» bieden hiervoor de oplossing.

8.3.2 Verantwoording en controle

Verantwoording

De VNG ziet een bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening als een manier

om tot goede verantwoordingsinformatie voor de minister te komen. De kwaliteit van deze bijlage wordt geborgd door de reguliere accountantscontrole van de jaarrekening. De VNG meent dat er geen verschillen in informatiebehoefte tussen de Tweede Kamer en de gemeenteraad kunnen bestaan.

Controle

De VNG merkt op dat de door ons voorgestelde methodiek extra werk met zich meebrengt. De VNG stelt verder dat de goedkeuringstolerantie uit het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) dermate laag is dat de benodigde diepgang van de accountantscontrole van specifieke uitkeringen bij gemeenten voor het waarmaken van de goedkeuringstolerantie voor de ministeriële begroting gemakkelijk wordt gehaald. Er vindt bij toepassing van de norm uit het BAPG zelfs een aanvullende controle plaats ten opzichte van de goedkeuringstolerantie voor departementale jaarrekening. Deze aanvullende controle is volgens de VNG zo ruim dat onze evaluatietoleranties worden ingevuld.

De VNG geeft verder aan dat zij geen rol weggelegd ziet voor de lokale rekenkamers voor de verwerking van «single audit» voor specifieke uitkeringen. Toezicht op de kwaliteit van de werkzaamheden van accountants bij de controle van specifieke uitkeringen is een rijkstaak, die moet worden vormgegeven door reviewbeleid van het Rijk. De VNG ziet evenmin een toegevoegde waarde voor controleprotocollen. Doordat uniformiteit bij de huidige controleprotocollen ontbreekt, ondergraven ze eerder de uniformiteit van de rechtmatigheidscontrole tussen de verschillende specifieke regelingen onderling. Daarbij bevatten ze vaak aanvullende regels waarvan nut en noodzaak nooit zijn onderzocht.

De VNG geeft verder aan onze opmerkingen over het gebrek aan uniformiteit van de accountantscontrole niet te kunnen plaatsen. De artikelsgewijze toelichtingen bij specifieke regelingen geven een toelichting op de voorwaarden uit die regelingen. Het BAPG bevat volgens de VNG een uniforme definitie voor rechtmatigheid, die geldt voor specifieke uitkeringen. Daarnaast is er een landelijke platform rechtmatigheid ingesteld voor het waarborgen van een uniforme uitleg voor het toepassen van de definitie voor de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten.

8.3.3 Casussen

Ook de VNG heeft specifiek gereageerd op twee van de drie onderzochte casussen.

Actieplan Cultuurbereik

Hoewel de VNG veel herkent van de aangehaalde verklaringen voor het onvoldoende uit de verf komen van maatwerk, slagvaardigheid en integraal beleid, vindt zij de gekozen casussen niet zo geschikt. Het Actieplan Cultuurbereik was een experiment, de specifieke uitkering hiervoor vormde slechts een gering deel van de gemeentelijk budget voor cultuur. Volgens de VNG trachtte het Rijk met de rijksbijdrage juist uniformering en sturing aan te brengen in het cultuurbeleid van gemeenten. Door dit sturingsdoel verminderde volgens de VNG juist de beleidsvrijheid.

Dat de maatschappelijke effecten gering zijn, is volgens de VNG niet verwonderlijk voor een kleine rijksbijdrage en ook niet vreemd als snel na

de instelling ervan wordt gemeten. Tegenover het SCP-onderzoek uit 2005, waarop wij ons baseren, voert de VNG een recent onderzoeksrapport van het IVA aan, waaruit een veel positiever effect van het Actieplan Cultuurbereik zou blijken.

Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer

De VNG geeft aan dat de casus «Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer» in samenhang met het Verdi-convenant moet worden gezien. Tevens stelt de VNG dat de «Planwet verkeer en vervoer» regelt dat partijen over en weer actief betrokken worden bij de planvorming op alle bestuurlijke niveaus en dat via de Nationale mobiliteitsmonitor overheden met elkaar in de gaten houden of de doelstellingen van de essentiële onderdelen worden bereikt.

De VNG stelt dat in de beginperiode van de doeluitkering de budgetten «inderdaad» pondsgewijs werden verdeel over de regio's, maar dat dit inmiddels niet meer het geval is. In de nieuwe brede doeluitkering die vanaf 2005 geldt, maken provincies en stadsregio's samen met gemeenten bestedingsplannen, waarbij weldegelijk een inhoudelijke afweging plaatsvindt.

Ten slotte geeft de VNG aan dat decentralisatie destijds te weinig personeel is overgegaan van het Ministerie van VenW naar de decentrale overheden.

8.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

8.4.1 Afwegingskader

Wij zijn met de VNG van mening dat ook in het geval van een algemene uitkering de bestedingsvrijheid voor gemeenten beperkt kan zijn. Wat de opmerkingen van de VNG over het afwegingskader betreft merken wij op dat de elementen die de VNG benadrukt alle in ons afwegingskader zijn opgenomen. Het enige wezenlijke verschil van inzicht ligt in het feit dat wij de redenering *beginnen* bij de vraag of de minister verantwoordelijk wil en kan zijn voor het resultaat. Als deze vraag negatief wordt beantwoord, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan ambitie of praktische belemmeringen, ligt een specifieke uitkering niet voor de hand. Kenmerkend voor de specifieke uitkering is immers dat het om rijksgeld gaat, waarop de minister aanspreekbaar is.

Wij bestrijden dat er een algemene consensus zou bestaan over het nut van brede doeluitkeringen. In theorie zijn brede doeluitkeringen een goede gedachte. Op basis van ons onderzoek kan echter niet worden geconcludeerd dat het instellen van brede doeluitkeringen overal en altijd nuttig is. De in ons rapport genoemde belemmeringen op centraal en decentraal niveau verhinderen dit op dit moment in belangrijke mate. Het is eveneens onjuist dat wij overheveling naar de algemene uitkering zien als oplossing voor een gebrek aan beleidsvrijheid. Overheveling is een oplossing wanneer de controle- en verantwoordingslasten te hoog worden bevonden.

8.4.2 Verantwoording en controle

Het opnemen van verantwoordingsinformatie in een bijlage van de jaarrekening vinden wij een goede optie. Wij zijn het echter niet eens met

de stelling van het VNG dat de kwaliteit van de informatie wordt geborgd door de accountantscontrole op de jaarrekening.

Ook eventuele andere voor de afrekening van specifieke uitkeringen relevante informatie uit de bijlage moet expliciet gecontroleerd worden om de vereiste zekerheid over de rechtmatigheid op rijksniveau te verkrijgen. De hiermee gepaard gaande (extra) controlelast is naar onze mening overigens gering en leidt ten opzichte van de huidige situatie tot een substantiële vermindering van de controlelast.

Wij zijn het met het VNG eens dat de door ons voorgestelde steekproef-methodiek extra werk met zich meebrengt. Volgens ons is dat in veel gevallen noodzakelijk om te voldoen aan de door de Tweede Kamer gewenste 1%-tolerantie op begrotingsartikelniveau per ministerie. Deze extra werklast is overigens zéér beperkt. Het is onjuist dat met het hanteren van de goedkeuringstoleranties van het BAPG vanzelf de goedkeuringstolerantie voor de ministeriële rekening wordt gehaald.

Wij blijven van mening dat de lokale rekenkamers zeker op de wat langere termijn een nuttige bijdrage kunnen leveren aan het «single audit»-principe, omdat ook zij een onafhankelijke rol vervullen. Op de korte termijn zal per lokale rekenkamer moeten worden bezien in hoeverre wij van die werkzaamheden gebruik kunnen maken.

Volgens ons bieden controleprotocollen of toetsingskaders een belangrijk communicatiemiddel tussen rijksoverheid en de bij de medeoverheid controlerende accountant. De bedoeling van het controleprotocol is om duidelijk aan te geven welke uit de wet afgeleide rechtmatigheidsaspecten door de controlerend accountant moeten worden getoetst. Wij zijn het eens met de stelling van het VNG dat controleprotocollen niet moeten worden aangevuld met «boven wettelijke» toetspunten.

Wij zijn van mening dat met het BAPG een goede basis is gelegd voor het toepassen van het «single audit»-principe. In het BAPG ontbreekt echter een algemene rechtmatigheidsdefinitie zoals de Algemene Rekenkamer die hanteert. Daarin staat centraal dat de in de verantwoording opgenomen financiële transacties in overeenstemming met de wet- en regelgeving tot stand zijn gekomen.

Daarnaast moeten de BAPG-criteria per specifieke uitkering nader worden uitgewerkt om de ministeriële verantwoordelijkheid op artikelniveau te kunnen garanderen. De minister moet zich vergewissen van een adequate uitwerking van deze criteria, waarbij overigens niet alleen de regelgeving van de specifieke uitkering relevant is, maar ook de Comptabiliteitswet. Het is niet vanzelfsprekend dat de minister, op basis van het BAPG, de eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van de specifieke wetscriteria en daarmee voor de rechtmatigheid op begrotingsartikelniveau waar kan maken. Dat zou er weer toe kunnen leiden dat de Algemene Rekenkamer tot het oordeel «onzekerheid over de rechtmatigheid» kan komen in haar rapport bij het jaarverslag voor het gehele bedrag van de specifieke uitkering.

8.4.3 Casussen

Het feit dat het Actieplan Cultuurbereik een experiment was, is in de ogen van de Algemene Rekenkamer een reden te meer om inzicht te krijgen in de gerealiseerde bestuurlijke prestaties en de maatschappelijke effecten. Het IVA-onderzoek waarop de VNG doelt, was voor het bepalen van de maatschappelijke effecten van het Actieplan geheel gebaseerd op het

SCP-onderzoek dat door ons als bron is gebruikt; het heeft dan ook dezelfde conclusies (IJdens & Hitters, 2005).

Ten aanzien van de gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer merken wij het volgende op. Het is correct dat de gebundelde doeluitkering in samenhang met het Verdi-convenant moet worden gezien. Dat hebben we dan ook gedaan.

De Planwet verkeer en vervoer beoogt inderdaad wederzijdse afstemming tussen verschillende overheidsniveaus te bewerkstelligen. We hebben vastgesteld dat dit in de praktijk, door het ontbreken van een landelijk beleidskader en door de afwezigheid van toetsing van decentrale plannen er op rijksniveau wederzijdse afstemming, de afgelopen jaren, niet goed mogelijk was. Wel is er informele wijze gewerkt aan afstemming.

Het is correct dat we de situatie vóór de invoering van de gebundelde doeluitkering hebben onderzocht. Een nader onderzoek zou moeten uitwijzen of de bestedingsplannen die thans worden gemaakt meer tegemoet komen aan de bestuurlijke doelen van de decentraliseringsoperatie: maatwerk, integraal beleid en slagvaardigheid.

OVERZICHT VAN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES,
AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>	<i>Toezeggingen ministers/ staatssecretarissen</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
Het aantal specifieke uitkeringen is lastig te beheersen.	Om in de toekomst greep te houden op het aantal specifieke uitkeringen zou de betrokken ministers voor alle toekomstige specifieke uitkeringen een <i>passende vervalttermijn</i> moeten opnemen, opdat van tijd tot tijd nut en noodzaak van de afzonderlijke specifieke uitkeringen wordt overwogen.	De minister neemt de aanbeveling over. Hij zegt toe te bevorderen dat nieuwe specifieke uitkeringen worden voorzien van een vervalttermijn. Als uitgangspunt geldt dat voor specifieke uitkeringen die experimenten en innovatie tot onderwerp hebben een periode van maximaal drie jaar. Voor andersoortige specifieke uitkeringen hangt de termijn af van de inhoud van het onderwerp. Periodiek, maar – uitzonderingen voorbehouden – ten minste één keer per vijf jaar, zullen langer lopende specifieke uitkeringen op de noodzaak van continuering worden bezien.	De Algemene Rekenkamer is verheugd over de toezegging en zal deze ontwikkeling de komende jaren met belangstelling volgen.
Het Rijk hanteert wel een richtgetal voor het <i>aantal</i> specifieke uitkeringen, maar heeft geen visie op de gewenste verhouding tussen het financieel belang van Gemeente- en Provinciefonds enerzijds en het totaal van specifieke uitkeringen anderzijds.	De minister van BZK zou een visie moeten vormen over de verhouding tussen het financieel belang van Gemeente- en Provinciefonds enerzijds en het totaal aan specifieke uitkeringen anderzijds.	De minister van BZK ziet onvoldoende aanleiding om normatieve uitspraken te doen over de verhouding tussen de inkomstenbronnen. Hij is van mening dat periodiek inzicht in de omvang van de specifieke uitkeringen naast doorlichting van bestaande en kritische afweging van nieuwe specifieke uitkeringen voldoende houvast biedt.	De Algemene Rekenkamer hoopt dat de door de minister gedane toezeggingen voldoende zijn om wildgroei aan specifieke uitkeringen te voorkomen. Zij merkt op dat er, ondanks de saneringsoperatie, de tweede helft van 2005 een relatief groot aantal nieuwe specifieke uitkeringen is ingesteld.
De keuze tussen een specifieke uitkering en een bijdrage via het Gemeente- en Provinciefonds wordt niet altijd gemotiveerd gemaakt.	Betrokken ministeries dienen een weloverwogen keuze te maken tussen een bijdrage via het Gemeentefonds/Provinciefonds en een specifieke uitkering, al dan niet met beleidsvrijheid. De aan de specifieke uitkering verbonden verantwoordingslast is hierbij een van de aandachtspunten. Voor het maken van een keuze kan het afwegingskader dat door de Algemene Rekenkamer is ontwikkeld worden gebruikt.	De minister van BZK zegt toe het door de Algemene Rekenkamer ontwikkelde afwegingskader te combineren met het toetsingskader Brinkman tot één overkoepelend kader. Dat kader zal expliciet onderdeel zijn van de besluitvorming in de Ministerraad over toekomstige specifieke uitkeringen, zowel in de voorbereidende fase als bij de afronding van de specifieke uitkering.	De Algemene Rekenkamer is verheugd over de toezegging en zal het gebruik van het toetsingskader de komende jaren met belangstelling volgen.
Het is voor decentrale overheden niet altijd helder waar hun beleidsvrijheid bij specifieke uitkeringen uit bestaat en wat de grenzen hiervan zijn.	De betrokken ministers dienen duidelijk te maken waaruit de beleidsvrijheid voor decentrale overheden die een specifieke uitkering ontvangen precies bestaat, en wat de grenzen hiervan zijn.	De minister laat weten in lopende trajecten binnen zijn ministerie aandacht te besteden aan deze aanbeveling. Hij geeft aan dat aan dit vraagstuk aandacht wordt besteed, bijvoorbeeld in overleg met de VNG en tijdens parlementaire debatten. Concreet zegt de minister toe dat dit jaar een handreiking voor specifieke uitkeringen voor departementen zal verschijnen.	De Algemene Rekenkamer vindt reactie van de minister weinig concreet. De Algemene Rekenkamer doet de minister de suggestie om in de toegezegde handreiking voor specifieke uitkeringen voor departementen tevens aandacht te besteden aan het belang van helderheid omtrent de omvang en de grenzen van de beleidsvrijheid voor de decentrale overheden.

<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>	<i>Toezeggingen ministers/ staatssecretarissen</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
De capaciteit van decentrale overheden om de verkregen beleidsvrijheid te kunnen benutten schiet in een aantal gevallen tekort.	De betrokken ministers zouden de beleidsvrijheid van decentrale overheden niet moeten verruimen zonder na te gaan of decentrale overheden de benodigde capaciteit hebben om deze vrijheid te benutten. Indien nodig dient de capaciteit op decentraal niveau vergroot te worden en/of te worden overgeheveld vanuit hun ministerie.	Zie reactie bovenstaande aanbeveling. Voorts zegt de minister dat zijn beleid erop gericht is dat voor gemeenten optimale voorwaarden aanwezig zijn om hun verantwoordelijkheden te nemen. Hij wil de komende jaren in overleg met provincies en gemeenten stimuleren dat het concept van een «bestuurskrachtmonitor» verder wordt ontwikkeld en toepasbaar wordt. Daarnaast wijst de minister op het herindelingsbeleid om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten.	In dezelfde handreiking zou de minister tevens aandacht kunnen besteden aan de vraag of er voldoende beleidsvoeringscapaciteit op decentraal niveau aanwezig is en of die wellicht versterkt zou moeten worden. Wellicht is de bestuurskrachtmonitor een geschikt instrument om inzicht te krijgen in de bestuurskracht van gemeenten en provincies.
Het faciliteren van een goede beleidsvoering is voor het Rijk een instrument waarmee maatwerk op decentraal niveau kan worden bevorderd.	De betrokken ministers zouden vanuit hun departement een goede beleidsvoering op decentraal niveau moeten faciliteren. Daarbij dienen niet de beleidsinhoudelijke prioriteiten van het Rijk centraal te staan, maar de ambities van decentrale overheden om maatwerk te realiseren. De discussie moet gaan over hoe doelen gerealiseerd kunnen worden, niet over de vraag welke doelen dat moeten zijn.	De minister geeft aan dat de beleidsvoering op decentraal niveau in de eerste plaats een zaak is van de medeoverheden. Het Rijk is echter wel verantwoordelijk voor bijvoorbeeld oplossingsgerichte wet- en regelgeving en tijdige en heldere informatievoorziening, bijvoorbeeld door middel van symposia, voorlichtingsbijeenkomsten en help desks. In het bijzonder bij de invoering van nieuw beleid ziet hij daarnaast ruimte voor een rol van de eerstverantwoordelijke minister.	Vanzelfsprekend is de beleidsvoering op decentraal niveau een zaak van de medeoverheden. Het voorbeeld van de Taskforce Inburgering leert evenwel dat ministeries ook een goede faciliterende rol kunnen spelen. We hopen dat de minister deze ervaringen wil delen met andere departementen. De toegezegde handreiking voor specifieke uitkeringen kan daarin een goede rol spelen. Daarin zou de minister aandacht kunnen geven aan de mogelijkheden voor departementen om de beleidsvoering op decentraal niveau te faciliteren.
Stelselwijzigingen vragen veel capaciteit van decentrale overheden. Deze capaciteit kan dan niet worden benut voor het leveren van maatwerk.	De betrokken ministers zouden moeten zorgen voor meer «beleidsrust» voor het decentrale niveau. Additionele beleids- of stelselwijzigingen zouden zo veel mogelijk vermeden moeten worden.	De beleidsdrukte is volgens de minister het resultaat is van een door het kabinet en parlement gevoerd (decentralisatie-)beleid. Hij acht invoering van een verplichte toets op bestuurlijke druke (de zogenaamde IOS-toets) een goed middel om zijn rol en verantwoordelijkheid op dit terrein te dragen. Hij zegt toe de IOS-toets nader uit te werken en daarover te berichten in de tweede voortgangsrapportage over de commissie-Brinkman die in mei 2006 verschijnt). Verder realiseert de minister zich dat soms veel gevraagd wordt van gemeenten. Voldoende zorg voor de «opnamecapaciteit» van gemeenten is een belangrijk punt. De minister verwijst naar eerdergenoemde trajecten ten aanzien van de bestuurskracht van de medeoverheden en de bestuurlijke verhouding tussen overheden.	De Algemene Rekenkamer wacht de berichtgeving over de IOS-toets met belangstelling af. In de eerder genoemde toegezegde handreiking voor specifieke uitkeringen zou de minister ook aandacht kunnen besteden aan het belang van beleidsrust.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministers/ staatssecretarissen	Nawoord Algemene Rekenkamer
Op dit moment bestaan bij diverse specifieke uitkeringen praktische problemen die de mogelijkheden voor <i>single audit</i> beperken. Eén zo'n probleem is het ontbreken van uniforme controlecriteria.	De betrokken ministers zouden bij het instellen van specifieke uitkeringen vooraf heldere controlecriteria moeten vastleggen, bij voorkeur in een controleprotocol. Dit vergroot de mogelijkheden om de accountantsbeoordeling van de verantwoording uitsluitend op decentraal niveau te laten plaatsvinden («single audit»).	De minister geeft aan te willen sluiten op de jaarrekeningcontrole. Hierdoor zijn de controlevoorschriften in het besluit accountantscontrole provincies en gemeenten van toepassing. Samen met de voorschriften in de wet- en regelgeving per specifieke uitkering is dit het normenkader voor de controle door de accountant. Het Overzicht specifieke uitkeringen 2006 zal de stand van zaken over dit onderwerp bevatten.	De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat in een beperkte aanvullende controle veelal nodig is om aan de door de Tweede Kamer gewenste tolerantie op begrotingsartikelniveau te voldoen. Deze controle dient eventuele fouten te kwantificeren. Zonder kwantificering zal de Algemene Rekenkamer geen andere mogelijkheid resten dan het gehele bedrag van de specifieke uitkering als onzeker te aanmerken. Met de ministers van Financiën en BZK zal nog nader overleg plaatsvinden. Volgens de Algemene Rekenkamer zijn controleprotocollen of toetsingskaders een belangrijk communicatiemiddel tussen Rijk en de gemeente- c.q. provincieaccountant. Bedoeling van het controleprotocol is aan te geven welke uit de wet afgeleide rechtmatigheidsaspecten door de controlerend accountant moeten worden getoetst.
Bij een aantal specifieke uitkeringen worden middelen van verschillende ministeries gebundeld ingezet. In deze situatie is het de vraag of een vakminister de verantwoordelijkheid voor zijn «eigen» beleidsartikel nog kan waarmaken en dit niet betekent dat het budgetrecht van de Tweede Kamer op artikelniveau wordt doorbroken.	In situaties waarbij verscheidene middelen van diverse ministeries gebundeld worden ingezet, zouden deze naar een begrotingshoofdstuk moeten worden overgeboekt en zou in overleg met de Tweede Kamer een minister verantwoordelijk gesteld moeten worden voor de besteding van de middelen.	De minister zegt toe om, in aansluiting op de voorgenomen aanpassing van de Comptabiliteitswet met betrekking tot de meerjarige verantwoording van specifieke uitkeringen zal in de regelgeving over specifieke doeluitkeringen vervolgens op een passende wijze geregeld moeten worden op welke wijze de medeoverheden zich dienen te verantwoorden en wat de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke vakministers zijn.	De Algemene Rekenkamer neemt kennis van de reactie van de ministers dat bij wijziging van de Comptabiliteitswet rekening gehouden zal worden met de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde spanningen rond brede doeluitkeringen. Zij zal bij de totstandkoming van deze herziening letten op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, een transparante verantwoording en op het budgetrecht van de Tweede Kamer.

BEVRAGINGSLAST IN DE ONDERZOCHE SPECIFIEKE
UITKERINGEN

Om een indruk te geven van de omvang van de bevraginglast waar decentrale overheden mee te maken hebben is voor de drie onderzochte regelingen in kaart gebracht wat voor informatie decentrale overheden naar de departementen moeten sturen. In de linkerkolom is de bevraginglast beschreven zoals deze gold in de door de ons onderzochte periode. De rechterkolom toont de situatie na de stelselwijzigingen.

<i>Actieplan cultuurbereik 2001–2004</i>	<i>Actieplan cultuurbereik 2005–2008</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Eenmalig: Intentieverklaring deelname Actieplan • Eenmalig: Plan van aanpak • Eenmalig: Actieprogramma met onder meer een analyse van de lokale situatie, de doelstellingen van het actieprogramma, een beschrijving van de activiteiten, een begroting per activiteit en de samenstelling van de eigen bijdrage (matching) • Jaarlijks: aanvraag specifieke uitkering Actieplan cultuurbereik voor komend jaar • Jaarlijks: liquiditeitsprognose • Jaarlijks: inhoudelijk verslag van verrichte en gesubsidieerde activiteiten en een financieel verslag waarin de gesubsidieerde instellingen en projecten zijn genoemd en de door hen ontvangen bedragen, voorzien van accountantverklaring • Met ingang van 2003 jaarlijks: afzonderlijke verantwoording afgelopen jaar gecombineerd met aanvraag nieuw jaar voor geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving, volgens speciaal format • Op vrijwillige basis hebben gemeenten zelf monitoractiviteiten uitgevoerd over cultuurdeelname 	<ul style="list-style-type: none"> • Eenmalig: aanvraag in vorm van meerjarig Actieprogramma op basis van outputsystematiek met meerjarige begroting en meerjarige liquiditeitsprognose • Eenmalig: aan het eind van de actieplanperiode inhoudelijk en financieel verslag met accountantsverklaring. Inhoudelijk verslag biedt inzicht in de resultaten per outputdoel. Adequate rapportage vereist overigens wel dat gedurende de hele actieplanperiode gegevens moeten worden bijgehouden • Continu: meldingsplicht indien outputdoelen niet gehaald dreigen te worden
<i>Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer (1996–2004)</i>	<i>Brede doeluitkering (2005–)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijkse financiële verantwoording over de Gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer • En buiten de gebundelde doeluitkering om een jaarlijkse financiële verantwoording over: <ul style="list-style-type: none"> – Exploitatie OV – Duurzaam Veilig – Vermiddelen – Vervoersmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> • Eén brede verantwoording over de brede doeluitkering. Opgave gegevens voor Nationale Monitor. De indicatoren hierin sluiten aan op de kerndoelen van de Nota Mobiliteit. Ze geven informatie over bereikbaarheid (filelast), veiligheid (aantallen verkeersslachtoffers) en leefbaarheid (bijvoorbeeld uitstoot van schadelijke stoffen en geluidshinder). De implementatie zal voor de decentrale overheden extra werklast geven. Uit onze gesprekken met enkele provincies en kaderwetgebieden blijkt echter dat de decentrale overheden hier niet negatief tegenover staan, omdat zij zelf ook behoefte hebben aan meer zicht op de effecten van het beleid.

Inburgering oudkomers (oud: 1999–2003)

- Eenmalig: meerjarig ontwikkelingsprogramma (MOP) met probleemanalyse, doelgroepen, maatregelen, bestedingen en streefcijfers prestaties.
- Jaarlijks financieel verslag met accountantsverklaring
- 2000 en 2001 jaarlijks gegevens aanleveren ten behoeve van monitor: aantal en kenmerken deelnemers (sekse, etniciteit leeftijd, werklozen, opvoeders, overig), kenmerken programma's, toename taalbeheersing, kosten.
- 2002 en 2003 halfjaarlijks idem.

Inburgering oudkomers (nieuw: 2004–)

- Jaarlijks: aanvraag met prognose aantal oudkomers.
- Jaarlijks gegevens aanleveren ten behoeve van monitor: aantal en kenmerken deelnemers (sekse, etniciteit leeftijd, werklozen, opvoeders, overig), kenmerken programma's, toename taalbeheersing, kosten: basis voor afrekening.

De recente wijzigingen die in de drie onderzochte specifieke uitkeringen aangebracht zijn, betekenen in grote lijnen een verlichting in de bevraginglast van de decentrale overheden. Ook is het accent verschoven van projectinhoudelijke gegevens naar output- en outcome-achtige informatie.

De met een sterretje (*) gemarkeerde literatuur is gebruikt voor de literatuuranalyse zoals vermeld in § 1.2.3.

Aart, H. A. P. van, Broekhoven, A. C. F. A. van & Denters, S. A. H. (1997). *Grotestedenbeleid 1995–1996, Een tussentijdse evaluatie van de politiek-bestuurlijke verhoudingen in het beleidsveld Jeugd en Veiligheid*. Enschede: Universiteit Twente. *

Algemene Rekenkamer (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005; Brief over specifieke uitkeringen*. Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 13 januari 2005 met reactie op eindrapport van de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (2004). Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 B, nr. 13. Den Haag: SDU.

AVV (2004). *Kerncijfers Verkeer 2004*. Heerlen: Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV.

AVV (2005). *Veiligheidsbalans 2004*. Rotterdam: Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV.

Berenschot Groep (2003). *Eindrapport Quick scan Doorwerking NVVP in PVVP's en RVVP's*, Utrecht: Berenschot.

Broek, A. van den, Huysmans, F. & Haan, J. de (2005). *Cultuurminnaars en cultuurmijders, Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed*. SCP-publicatie 2005/7. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bijl, R. V., Zorlu, A., van Rijn A. S., Jennissen, R. P. W. en Blom, M. (2005). *Integratiekaart 2005, De maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: trend- en cohortanalyses*, Cahier 2005–16. Den Haag: CBS/WODC.

Centraal Planbureau (2000). *Op weg naar een effectiever Grotestedenbeleid*. Werkdocument no. 117. Den Haag: Centraal Planbureau. *

Denters, S.A.H. (2001). «Verscheidenheid in het verschiet» Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk Grotestedenbeleid?. In: VROM-Raad (2001). *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave; Visie op de Stad 2*. Advies 25. Den Haag: VROM-Raad. *

Driessen, P. P. J., Gier, A. A. J. de & Steyn, S. A. M. (2003). *Provinciale omgevingsplanning; Advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer over horizontale afstemming tussen provinciale plannen en de ontwikkeling van omgevingsplannen*. Nieuwegein: Distributiecentrum Ministerie van VROM.

Dril, A.W.N. van & Elzenga, H. E. (2005). *Referentieraming energie en emissie 2005–2020*. RIVM-rapport 773001031 Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Dijkstra, G.A.Q.J., Feil, W. J., Franssen, W. S. A., Hommes, D. W. & Torremans, H. M. P. (2001). *Evaluatieonderzoek WsW/WiW; De regiefunctie van de gemeenten*. Evaluatieonderzoek door Rijnconsult in opdracht van het Ministerie van SZW. Houten: Rijnconsult. *

EIM (1998). *Grotestedenbeleid: op zoek naar de keer ten goede; Een kwalitatieve evaluatie na en voor een kabinetsperiode*, Zoetermeer: Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf EIM.

Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (2003). *Provinciale omgevingsplanning, Advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, over horizontale afstemming tussen provinciale plannen en de ontwikkeling van omgevingsplannen*. Dit advies is samen met het bijbehorende onderzoeksrapport verschenen als ECWM 2003/13 in de publicatierreeks van de commissie. Den Haag: ECWM.

Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk (2001). *Verrijkte Steden; Analyse Grotestedenbeleid Rijkszijde*. Eindrapportage Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk. Amersfoort: Lysias Advies BV. *

Fleurke, F., Hulst, R. & Klis, E. van der (1996). *Regionaal budgethouderschap woninggebonden subsidies*. Amsterdam: Vrije Universiteit. *

Fleurke, F., Hulst, R. & Vries, P.J. de (1997). *Decentraliseren met beleid*. Den Haag: SDU. *

Fleurke, F., Jochemsen, M.C, Van Montfort, A. J. G. M. & Vries, P. J. de (2002a). *Selectieve decentralisatie en de zorg voor kwetsbare groepen*. Den Haag: VNG uitgeverij. *

Fleurke, F., Jochemsen, M. C., Van Montfort, A. J. G. M., Smet, A. K. A., Strategier, M. C., Versloot, A. P. & Vries, P. J. de (2002b). *Evaluatie van de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang; Zes casestudies*. Hoogeveen: Slingenberg. *

Grootscholte, M. M. C., Kuiper, C. & Engelen, M. W. H. (2002). *Evaluatie regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (KOA-regeling)*. Onderzoek uitgevoerd door Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Leiden: Research voor Beleid. *

Hitters, E., IJdens, T., Mol, M., Silfhout, W. & Vet, O. van der (2003). *Monitor Actieplan Cultuurbereik 1999–2003; Voorbereiding en vormgeving van stedelijke en provinciale programma's*. Rotterdam: Erasmus Centrum voor Kunst- en Cultuurwetenschappen.

Hitters, E., IJdens, T., Mol, M. & Vet, O. van der (2005). *Monitor Actieplan Cultuurbereik 2003; Landelijke beleidsontwikkeling, decentrale praktijk*. Rotterdam: Erasmus Centrum voor Kunst- en Cultuurwetenschappen.

Huysmans, F., Vet, O. van der & Eijck, K. van (2005). *Het Actieplan Cultuurbereik en Cultuurdeelname 1999–2003; Een empirische evaluatie op landelijk niveau*. Werkdocument 117. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1991). *Decentralisatie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 236, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van BZK (2002). *Steden op stoom; Tussenstand Grotesteden-beleid, 1994–2002*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *

Ministerie van BZK & Ministerie van Financiën (2003). *Overzicht Specifieke Uitkeringen 2003*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2004). *Informeren over de ontwikkelingen Informatie voor derden (lv3)*. Circulaire aan de provinciebesturen en de gemeentebesturen, kenmerk 2004–0000049404. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (2005a). *Kabinetsstandpunt op het eindrapport van de commissie-Brinkman: Anders gestuurd, beter bestuurd*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800-B, nr. 16. Den Haag: SDU.

Ministerie van BZK (2005b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2006*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 B, nr. 6, 2005. Den Haag: SDU.

Ministerie van BZK (2005c) *Circulaire Gemeentefonds van 26 mei 2005*. Circulaire aan de gemeentebesturen ter attentie van de raden en de colleges van B&W, kenmerk FO2005/93166. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK, (2005d) *Circulaire Provinciefonds van 13 juni 2005*. Circulaire aan Gedeputeerde Staten van de provincies en het dagelijks bestuur van het Interprovinciaal Overleg, kenmerk FO2005–102842. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK, Interprovinciaal Overleg en Vereniging Nederlandse gemeenten (2004). *Code interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van OCenW (1998). *Wet educatie beroepsonderwijs: Kwalificatiestructuur Educatie*. Brochure. Den Haag: Ministerie van OCenW.

Ministerie van OCW (1999). *Cultuur als confrontatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 591, nr. 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van OCW (2000). *Inrichtingseisen actieprogramma's cultuurbereik*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2004a), *Beleidskader Actieplan cultuurbereik 2005–2008*. Bijlage bij «Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004», brief staatssecretaris van OCW over degeldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving (BKV). Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VIII, nr. 133. Den Haag: SDU.

Ministerie van OCW (2004b). *Cultuurnota 2005–2008*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van V&I (2003). *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 203, nrs. 1 en 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van VenW (2004). *Regels met betrekking tot het verstrekken van een brede doeluitkering aan provincies en regionaal openbare lichamen ten behoeve van de uitvoering van een integraal verkeer- en vervoerbeleid (Wet BDU verkeer en vervoer); Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 469, nr. 3.

Ministerie van VenW (2005). *Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit. Nota Deel 3A: Planologische kernbeslissing zoals deze luidt na behandeling door de Tweede Kamer en na verwerking van de aangenomen moties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 644, nr. 61. Den Haag: SDU.

Nijland, H.A. & Dassen, A.G.M. (2002). *Verkeerslawaaï in Europa; Een vergelijking van geluidmaten, normen en berekeningen voor weg-, railen vliegverkeer*. RIVM-rapport 715120009/2002. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Pröpper, I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie: uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper. *

Putten, E. van der, Dordregter, P., Steen, B. van & Bregman, A. (2002). *Daar sta je voor!, Verslag van een onderzoek naar de regierol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VNG. *

Raad voor de gemeentefinanciën (1981). *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen?* Den Haag: VNG uitgeverij.

Rosenthal, U. (1988) *Bureaupolitiek en Bureaupolitisme; om het behoud van een competitief overheidsbestel* (inaugurele rede Leiden). Alphen aan de Rijn: Samsom H. D. Tjeenk Willink.

Rutgers, P. (2004). *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling, vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing*. Den Haag: VNG Uitgeverij. *

Significant B.V. (2003). *Kwalitatieve rapportage monitor oudkomers, Resultaten tweede helft 2003*. Barneveld: Significant.

Smits, E.C.M. & Smallenbroek, A.J.H. (samenst.) (2002). *Evaluatie van drugsinstrumenten; De gemeentelijke praktijk van het sluiten van panden artikel 13b van de Opiumwet*. Den Haag: SGBO. *

Steden op stoom; Tussenstand grotestedenbeleid 1994–2002 (2002). Kabinetsnota van 4 december 2002. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Stuurgroep Doorlichting specifieke uitkeringen (2004). *Anders gestuurd, beter bestuurd; De specifieke uitkeringen doorgelicht*. Eindrapport stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen. Bijlage bij niet-dossierstuk 2004–2005, bz0400621: brief van de ministers van Financiën en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over eindrapport van de stuurgroep Doorlichting specifieke uitkeringen. 25 oktober 2004.

Verhage, R. & Sluis, R. (2003). *Samenwerking bij stedelijke vernieuwing*. Stedelijke en Regionale Verkenningen 31. Delft: Delft University Press. *

Taskforce inburgering (2002). *Sleutels tot inburgering nr.7, versterken regiefunctie gemeenten*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

Traffic Test (2004). *Monitors en Evaluaties verkeer en vervoer; Inventarisatie van de wijze waarop overheden evalueren en monitoren op het gebied van verkeer en vervoer*. Rapport nr. TT04-063. Veenendaal: Traffic Test B.V..

Turkenburg, M.C.M. (1999). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: SCP. *

Turkenburg, M.C.M. (2001), *Onderwijs in allochtone levende talen: Een verkenning in zeven gemeenten*. Den Haag: SCP. *

Turkenburg, M.C.M. (2003). *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002); Het beleidsproces in vijftien gemeenten*. SCP-onderzoeksrapport 2003-10. Den Haag: SCP. *

Tesser, P. & Erf, R. van der (2001). *Oudkomers in beeld*, Den Haag: SCP.

Valk, H. A. G. de, (1995), *Integreren in Nederland, een onderzoek naar de gemeentelijke projecten in het kader van integratie van nieuwkomers in Nederland*. Utrecht, z.uitg. *

Verdi-convenant (1996). VERDI: Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal. Convenant tussen Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg en Vereniging Nederlandse Gemeenten. Den Haag, 29 maart 1996.

Visitatiecommissie cultuurbereik (2003). *Van jonge mensen en de dingen die voorbij gaan; Rapportage over de jaren 2001 en 2002 door de visitatiecommissie cultuurbereik en publiek*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.

Visitatiecommissie Grotestedenbeleid (1999). *Perspectief op prestaties: rapport van de visitatiecommissie Grotestedenbeleid*. Den Haag: B&A Groep. *

Visitatiecommissie Grotestedenbeleid (2002). *De vele gezichten van het Grotestedenbeleid*. Den Haag: B&A Groep. *

Vragen van de leden Fierens en Meijer (beiden PvdA) aan de, ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Bestuurlijke Vernieuwing over de instelling van twintig nieuwe specifieke uitkeringen (2006). Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006. Vragen 2050608410. Den Haag: SDU.

Vries, A. de & Kommers, M. J. (2004). *Zicht op? Centra voor de Kunsten; Achtergronden, literatuur en adressen*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

IJdens, T. & E. Hitters (2005). *Landelijke Evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001–2004, eindrapport*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

Aangehaalde wet- en regelgeving

Regeling inburgering oudkomers. In werking getreden per 11 september 2002. Staatscourant 12 september 2002, nr. 175, p. 16.

Wet BDU verkeer en vervoer (2004). *Wet van 23 december 2004, houdende regels met betrekking tot het verstrekken van een brede doeluitkering aan provincies en regionaal openbare lichamen ten behoeve van de uitvoering van een integraal verkeer- en vervoerbeleid (Wet BDU verkeer en vervoer)*. Staatsblad 2005, 28. Den Haag: SDU.

Wet Kinderopvang (2004). Staatsblad 2004, 555, 25 oktober 2004. In werking getreden per 1 januari 2005. Den Haag: SDU.

Wijziging Besluit Infrastructuurfonds (2002). *Besluit van 6 december 2002, houdende wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds in verband met de ophoging van de doeluitkering en een andere bekostigingswijze van infrastructuurprojecten (ophoging doeluitkering)*. Staatsblad 2002, 620. Den Haag: SDU.

Besluit Infrastructuurfonds. Staatsblad 1993, nr. 629; gewijzigd op 6 december 2002, Staatsblad 2002, nr. 620. Den Haag: SDU.

Bijdrageregeling inburgering oudkomers 12 gemeenten. 4 maart 2001, Staatscourant 2001, nr. 44.

Bijdrageregeling inburgering oudkomers. 1 december 1999, Staatscourant nr. 230.

Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25. 27 augustus 1999, Staatscourant 1999, nr. 162.

Financiële-verhoudingswet 1998. 12 februari 1998, Staatsblad 1998, 58. Den Haag: SDU.

Inburgering oudkomers 54 gemeenten. 18 oktober 2003, Staatscourant 2003, nr. 200.

Regeling aanvullende bijdrage inburgering oudkomers 54 gemeenten. 30 november 2001, Staatscourant nr. 231.

Regeling inburgering oudkomers 25 gemeenten 2005. 19 maart 2005, Staatscourant 2005, nr. 54.

Regeling inburgering oudkomers. 14 september 2002, Staatscourant 2002, nr. 175.

Regeling specifieke uitkeringen stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik. 7 januari 2001, Staatscourant, 2001-4.

Vaststelling monitor oudkomers, 8 mei 2003. Staatscourant 2003, nr. 86.

Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in 1996. 1 januari 1997, Staatsblad 1996, 576. Den Haag: SDU.