



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Kabinet der Koningin

**DGBK/ Openbaar Bestuur  
en Democratie**  
Bestuurlijke en financiële  
verhoudingen

Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.minbzk.nl

Contactpersoon  
Wijnand de Vries

T 070-426 6525  
wijnand.vries@minbzk.nl

Kenmerk  
2009-0000359156

Bijlagen  
1

Datum 8 juli 2009  
Betreft nader rapport beschouwing Raad van State

*Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 juli 2008, nr. 08.002029, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de interbestuurlijke verhoudingen rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, alsmede mijn reactie hierop, bied ik u hierbij aan.*

In de Code interbestuurlijke verhoudingen is tussen Rijk, IPO en VNG afgesproken dat de Raad van State elke twee jaar om een beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen wordt gevraagd. De Raad heeft voor het eerst een beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen uitgebracht in 2006, welke de Tweede Kamer op 31 januari 2007 met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft besproken.

Op 8 juli 2008 is de Raad gevraagd een tweede periodieke beschouwing uit te brengen. Dit biedt de gelegenheid om tegelijkertijd de bestuursakkoorden die met gemeenten (juni 2007) en provincies (juni 2008) zijn gesloten in de beschouwing mee te nemen, aangezien de uitvoering van deze akkoorden gaande is. Een goed moment dus om met een andere blik naar de onderlinge verhoudingen te laten kijken.

In de eerste beschouwing heeft de Raad van State een aantal spanningen in de interbestuurlijke verhoudingen beschreven en aanbevelingen gedaan om deze te verminderen. De tweede beschouwing gebruikt de Raad om twee eerder gesignaleerde spanningen nader uit te werken: die tussen de gelijkwaardigheid van de bestuurslagen en de hiërarchie in instrumenten en die tussen autonomie en medebewind.

Het kabinet herkent het beeld dat door de Raad wordt geschetst. Ook het kabinet ervaart dat het beter gaat met de interbestuurlijke verhoudingen. Tegelijkertijd is het goed dat de Raad het kabinet een spiegel voorhoudt en laat zien dat er ondanks de vooruitgang verbetering mogelijk is.

Hoewel veel van wat de Raad schrijft herkenbaar is voor het kabinet, geldt dat niet voor de hele beschouwing. Voordat het kabinet reageert op de aanbevelingen van de Raad, wordt daarom eerst ingegaan op een aantal onderdelen van de analyse van de Raad.

Het kabinet zal nog met VNG en IPO overleggen over de beschouwing.

#### *Terugblik op de interbestuurlijke verhoudingen*

Terecht wordt gesignaleerd dat er spanning is tussen de gelijkwaardigheid van de overheidslagen en de hiërarchie in uitvoeringsinstrumenten (financiën, toezicht en regelgeving). Deze spanning doet zich vooral voor wanneer er sprake is van medebewind. Daarbij is (doorgaans) het Rijk verantwoordelijk voor het functioneren van een wet als geheel, maar gemeenten of provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. Het Rijk is bij medebewind dus niet verantwoordelijk voor de keuzes die een individuele gemeente of provincie maakt. Pas als blijkt dat de wet niet goed functioneert, kan het Rijk ingrijpen en de wet aanpassen.

Desondanks is de verleiding voor het Rijk groot om op een andere wijze invloed uit te oefenen. Het Rijk beschikt ook over de hiërarchische instrumenten om dat te doen. In zijn beschouwing beschrijft de Raad van State hoe het kabinet de afgelopen jaren met deze instrumenten is omgegaan.

#### *Financiën*

De kritiek van de Raad op de decentralisatie-uitkering (du) is begrijpelijk vanuit de spanningsvelden die de Raad heeft beschreven. Het gaat dan met name om de wijze waarop een du in de praktijk wordt gehanteerd. Het afgelopen jaar zijn du's verzaamd met aanvraagprocedures, prestatieafspraken en co-financiering. Het is helder dat met deze invulling van een du de beleidsvrijheid van gemeenten kan worden aangetast. Maar zonder de introductie van de decentralisatie-uitkering zou het aantal specifieke uitkeringen waarschijnlijk hoger zijn geweest, met als gevolg dat de medeoverheden minder bestedingsvrijheid en meer verantwoordingslasten gehad zouden hebben. De introductie van de du heeft dus wel degelijk voordelen opgeleverd.

Het kabinet zal meer gaan letten op de vormgeving van decentralisatie-uitkeringen. Voorkomen moet worden dat een du onnodig verzaamd wordt. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat het maken van bijvoorbeeld prestatieafspraken als zodanig niet verkeerd is. Prestatieafspraken kunnen een goede manier zijn om de gezamenlijke opgave tot uiting te brengen. Wel zal elk jaar - conform de Financiële-verhoudingswet - geëvalueerd worden of een du over kan naar de algemene uitkering.

Het kabinet is het niet eens met de kritiek van de Raad op het maatregelenbeleid wanneer de medeoverheden hun jaarstukken te laat aanleveren. De laatste stap in dit model is de mogelijkheid om de algemene uitkering aan een gemeente of provincie voor maximaal een half jaar op te schorten. Dit is volgens de Raad disproportioneel en onevenredig nadelig. Het kabinet heeft voor deze maatregel gekozen, omdat de eigen verantwoordelijkheid van medeoverheden hiermee tot uitdrukking wordt gebracht. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het op orde brengen van de jaarstukken. Daarnaast tast de sanctie de onvoorwaardelijkheid van de algemene uitkering niet aan, zoals de Raad stelt. Het gaat immers om een tijdelijke opschorting, niet om een korting. Gemeenten en provincies zullen dus hun volledige deel van de algemene uitkering wel degelijk ontvangen.

Ook heeft de invoering van single information, single audit (sisa) geen verzwaring van de bewijslast voor provincies en gemeenten tot gevolg gehad. In het voorbeeld dat de Raad aanhaalt (waarbij teruggevorderd kan worden bij het vermoeden van onrechtmatigheid), is het maar de vraag of er sprake is van een verzwaring. Een accountant kan bij de controle van de jaarstukken twee conclusies trekken als de verantwoording niet goed op orde is: onrechtmatigheid en onzekerheid. In beide gevallen heeft de gemeente of provincie in kwestie de jaarstukken dus niet goed op orde. Terugvordering bij onzekerheid is daarmee ook geen verzwaring voor de bewijslast van medeoverheden. Zij hebben ook nu al de opdracht om hun jaarstukken op orde te hebben. Dit staat los van sisa.

Wat het kabinet betreft is een uitbreiding van het lokaal belastinggebied nu niet aan de orde. Het kabinet zal in het licht van de huidige economische situatie inzetten op het vermijden van stijging van lokale lasten, zoals afgesproken in het aanvullend beleidsakkoord. Deze kabinetsperiode komen er nog enige voorstellen om kleine belastingen samen te voegen indien dat leidt tot efficiencyvoordelen. De Tweede Kamer zal hierover binnenkort nader worden geïnformeerd. Voorafgaand hieraan wordt er natuurlijk met de VNG gesproken.

In zijn beschouwing lijkt de Raad uit te gaan van een belastinggebied voor gemeenten dat niet alleen dient als buffer, maar dat ook een allocatiefunctie heeft. Voor het kabinet staat echter voorop dat het gemeentelijk belastinggebied een bufferfunctie heeft. Via de algemene uitkering worden gemeenten in staat gesteld om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren én om eigen keuzes te maken. Het gemeentelijk belastinggebied biedt de mogelijkheid financiële tegenvallers op te kunnen vangen en indien nodig eigen beleid te financieren. Van een wensendemocratie is daarom volgens het kabinet geen sprake.

Over het provinciaal belastinggebied wordt nader bericht in de kabinetsreactie op het Rfv-onderzoek “naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies”, die u rond de jaarwisseling zult ontvangen.

Het kabinet heeft de indruk dat – in tegenstelling tot de opmerking van de Raad dat de ontwikkelingen in de financiële huishouding van medeoverheden een zware wissel trekken op verstandhouding tussen de overheden – het met de financiële verhoudingen de goede kant op gaat. Ondanks de moeilijke tijden waar we nu mee geconfronteerd worden, is het gelukt om samen met IPO en VNG afspraken te maken over de ontwikkeling van het accres in de komende jaren. En wel op zo’n manier dat de uitvoering van de bestuursakkoorden niet onder druk is komen te staan. Wel kunnen steeds nieuwe vraagstukken opkomen die de verhoudingen weer onder druk zouden kunnen zetten. Tot nu toe is het kabinet er samen met de medeoverheden in geslaagd *deze in goede banen te leiden, zoals bij het aanvullend akkoord over het accres*. Maar het blijft een continue uitdaging voor alle partijen om de verhoudingen goed te houden als het spannend wordt.

Bij het tot stand komen van de Voorjaarsnota hebben kabinet en provincies gezamenlijk afgesproken dat op basis van het advies van de Rfv en de contra-expertise (door IPO laten uitvoeren door de commissie Boorsma) een verdiepingsslag nodig is om tot gezamenlijk gedeelde opvattingen te komen. De inzet van kabinet en IPO is om tot duurzame afspraken over de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies te komen.

#### *Interbestuurlijk toezicht*

De Raad van State is kritisch over het tempo van de uitvoering van het kabinetsstandpunt over interbestuurlijk toezicht (Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200 VII, nr. 61) en over de invulling van het generieke instrumentarium. De Raad meent dat de implementatie moeizaam van de grond komt en dat het kabinetsstandpunt door de vakdepartementen meer wordt bediscussieerd dan voortvarend wordt uitgevoerd.

Aan de totstandkoming van de kabinetsreactie is inderdaad discussie met de departementen vooraf gegaan. Dit verbaast niet want het advies van de commissie Oosting - en daarmee ook de kabinetsreactie - is sterk normatief. *In het huidige interbestuurlijke toezicht zijn de vereisten en kenmerken van de gedecentraliseerde eenheidstaat te zeer uit het oog verloren; daarom wordt in de kabinetsreactie een fundamentele koerswijziging aangekondigd. Het loslaten van een praktijk die zo ingesleten is geraakt – en daarmee bijna tot norm is verheven – is niet gemakkelijk en gaat gepaard met de nodige discussie.*

De implementatie is overigens een opgave voor alle bestuurslagen en onder de regie van de minister van BZK is daarom fors geïnvesteerd in een gemeenschappelijke visie van Rijk, provincies en gemeenten op de noodzakelijke veranderingen. De hoofdlijnen van de implementatie zijn eind vorig jaar in een gezamenlijke voortgangsrapportage van BZK, IPO en VNG naar de Tweede Kamer gestuurd en inmiddels heeft het kabinet samen met IPO en VNG een uitvoeringsplan opgesteld. In dit plan worden per project het tijdpad en de resultaten beschreven. Vooralsnog streeft het kabinet er nog steeds naar om de wetsvoorstellen die nodig zijn om het specifieke interbestuurlijk toezicht (zoals opgenomen in de kabinetsreactie) te saneren en het generieke instrumentarium te revitaliseren, in december aan te bieden aan de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel voor de sanering van het overige specifieke toezicht wordt in het voorjaar van 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden. Ook het voornemen om de herziening van het interbestuurlijke toezicht nog deze kabinetsperiode te realiseren, blijft overeind. Van een vertraging is hier dus geen sprake.

Het kabinet onderstreept het uitgangspunt van de Raad van State dat meer vertrouwd moet worden op horizontale verantwoording. Dit is ook één van de uitgangspunten van het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Oosting. De herijking van het generieke instrumentarium is ook niet bedoeld om gelijkwaardige alternatieven voor het huidige specifieke interbestuurlijke toezicht te creëren. We streven immers naar een versobering van het interbestuurlijke toezicht. De herijking is wel bedoeld om voor het Rijk of de provincie werkbare instrumenten te creëren voor die gevallen waarin ingrijpen nodig is.

### *Regelgeving*

Het kabinet hecht er belang aan dat op een zorgvuldige wijze met medeoverheden wordt afgestemd over voorstellen die voor hen van belang zijn. Het kabinet neemt de opmerkingen die de Raad maakt over de wijze waarop de afgelopen jaren invulling is gegeven aan de omgangregels daarom serieus. Dit moet beter.

Indien een voorstel wordt ingediend in de ministerraad dat relevant is voor gemeenten en provincies wordt bij de aanbieding aangegeven of overeenstemming is bereikt met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook de implementatietermijn zal bij deze toetsing worden betrokken. Indien geen overeenstemming is bereikt, zal worden aangegeven wat de geschilpunten zijn.

Via deze stappen wil het kabinet ook voorkomen dat kabinetsbeleid niet op een voortvarende wijze worden uitgevoerd. Daarnaast zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met VNG en IPO bespreken of een aanpassing van de Code interbestuurlijke verhoudingen gewenst is,

bijvoorbeeld om de omgangsregels aan te passen of nogmaals onder de aandacht te brengen.

Datum  
8 juli 2009  
Kenmerk  
2009-0000359156

De opmerkingen van de Raad over de vermindering van regeldruk die door gemeenten en provincies wordt ervaren is deels terecht. Tegelijkertijd is er wel veel gebeurd dat wellicht aan de waarneming van de Raad is ontsnapt, omdat geen wetswijziging nodig was. Er is bijvoorbeeld een ICT-uitvoeringstoets ontwikkeld die de blokkade “centrale regie bij ICT-uitvoering” oplost. Daarnaast is vooruitlopend op de aanpassing van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en het Burgerlijk Wetboek door Justitie een circulaire gemaakt waarin gemeenten de mogelijkheid hebben gekregen niet langer een uittreksel GBA en/of Burgerlijke Stand aan te vragen bij de aanvraag van ondertrouw voor een huwelijk of geregistreerd partnerschap. De wetswijziging volgt nog. Daarnaast is wel degelijk een aantal wetsvoorstellen gepasseerd. Zo heeft VROM een wetsvoorstel ingediend over geluidsnormen dat een aantal blokkades oplost. Maar de verwachting is dat de meeste blokkades worden opgelost via de Wabo.

#### *Europese Unie*

De Raad is positief over de samenwerking tussen overheden op het terrein van de Europese Unie en vindt dat het beleid voortvarend tot stand komt. Het Rijk is in samenwerking met de decentrale overheden bezig met het geven van verdere uitwerking aan de toepassing van artikel 2 Fv-Wet en het Actieplan Europa en decentrale overheden.

Van belang is om tijdig een goed beeld te krijgen van de impact op het decentraal bestuur van voorstellen van de Europese Commissie. Nederland heeft in dat verband binnen de context van het High Level Network on Governance samen met de 5 andere landen en de EU Commissie het initiatief genomen tot een verkennend onderzoek naar deze impact. De uitkomsten van dit onderzoek worden onder het Zweedse voorzitterschap gepresenteerd en leveren een feitenbasis voor een verdere discussie over vroegtijdige betrokkenheid van decentrale gevolgen bij vormgeving en opzet van EU regelgeving. Rijk en decentrale overheden hebben tevens bij de Europese Commissie vorig jaar aangedrongen de gevolgen voor decentrale overheden nadrukkelijker een plaats te geven in de effectbeoordelingen die zij van alle voorstellen maakt.

Tevens heeft Nederland met 5 lidstaten het European Institute for Public Administration (EIPA) opdracht gegeven tot feitelijk onderzoek naar de impact van bestaande EU regelgeving op het decentraal bestuur. De uitkomsten van dit onderzoek worden onder het Zweedse voorzitterschap gepresenteerd en leveren een feitenbasis voor een verdere discussie over

vroegtijdige betrokkenheid van decentrale gevolgen bij vormgeving en opzet van EU regelgeving.

Met betrekking tot het wetsvoorstel EGTS verwijst de Raad naar zijn advies van 15 december om geen regeling te treffen in de implementatiewet voor toezicht op decentrale overheden. Het voorstel van wet Uitvoeringswet EGTS-verordening is bij koninklijke boodschap van 16 april 2009 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. In het nader rapport, dat gelijktijdig aan de Tweede Kamer is toegezonden, is gereageerd op het advies van de Raad van State bij het voorstel van wet. De Raad van State beval aan om decentrale overheden expliciet uit te zonderen van de werking van artikel 16 van het voorstel van wet, aangezien die overheden reeds ingevolge andere wettelijke regelingen aan interbestuurlijk toezicht (Provinciewet of Gemeentewet) zijn onderworpen. In het nader rapport werd gesteld dat de Raad hierbij miskent dat het leeuwendeel van de verplichtingen uit het voorstel van wet en de verordening waarop het nalevingstoezicht van artikel 16 zich richt, worden opgelegd aan de EGTS, een rechtspersoon die aan geen enkele reeds bestaande wettelijke regeling van interbestuurlijk toezicht is onderworpen, ook niet als zij enkel uit leden zou bestaan die wel aan zo'n toezicht zijn onderworpen.<sup>1</sup>

Inmiddels vinden in het kader van het actieprogramma grensoverschrijdende samenwerking gesprekken plaats met decentrale overheden over de behoefte om de EGTS toe te passen. In dat kader wordt met decentrale overheden uit de grensregio's (Grensprovincies, euregio's, lokale overheden) samengewerkt om prioritaire knelpunten die deze grensregio's signaleren, voortvarend aan te pakken. In bestuurlijk overleg met de grensregio's is in december 2008 een agenda met knelpunten en mogelijke oplossingen opgesteld, waar de inzet van het rijk nodig is. In goed overleg met de gewestelijke overheden van België en Duitsland worden afspraken gemaakt om de wederzijdse knelpunten op te lossen. Hiervoor wordt op advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (advies 14 mei 2008 (Besturen over grenzen, opgave voor alle bestuurslagen), een Task Force ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de departementen en de grensregio's. Een zogenaamde grensmakelaar moet dit proces aanjagen. De inzet is om blijvende aandacht te hebben bij alle betrokken partners – departementen, grensregio's en betrokken overheden aan de andere kant van de grens – voor kansen en knelpunten in de grensoverschrijdende samenwerking

<sup>1</sup> Voorstel van wet tot uitvoering van verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (PbEU L 210) (Uitvoeringswet EGTS-verordening; 31 926). De aangehaalde passage uit het nader rapport is te vinden in nr. 4, blz. 5-6.

## **Decentralisatie**

Het kabinet stelt met tevredenheid vast dat de Raad van State positief is over de decentralisatieagenda en visie op de rolverdeling tussen de overheidslagen van dit kabinet. Wat het decentralisatiekader is van dit kabinet, wordt u separaat toegezonden in een brief over decentralisatie en differentiatie. In deze brief wordt ook ingegaan op de aanbevelingen van de Raad.

Het kabinet reageert nu wel op de vermeende relatie tussen bestuurskracht en decentralisatie. De Raad stelt op basis van een aantal onderzoeken naar lessen uit decentralisatiebeleid dat bestuurskracht geen voorwaarde is voor decentralisatie. Grotere en kleinere gemeenten zijn in staat geweest de nieuwe taken op te pakken en eigen oplossingen te vinden als een bestuurskrachtprobleem speelde.

Dit kabinet heeft ook gelijktijdig een decentralisatieagenda opgesteld met de medeoverheden en initiatieven genomen om de bestuurskracht van met name gemeenten te verbeteren en deze acties niet volgtijdelijk gemaakt. Eerder bent u hierover al geïnformeerd in de reactie van het kabinet op het rapport van de Taakgroep d'Hondt.

Een belangrijk onderdeel bij het verbeteren van de bestuurskracht van gemeenten is de bestuurskrachtmeting. Deze metingen kunnen er ook voor zorgen dat het beeld dat het Rijk heeft van de gemeentelijke bestuurskracht verbeterd. Om de bestuurskrachtmetingen te faciliteren, komt het kabinet samen met VNG en IPO met een kwaliteitskader voor bestuurskrachtmetingen.

Terecht stelt de Raad dat er geen eenduidig verband bestaat tussen bestuurskracht en schaalgrootte, ook andere factoren zoals organisatie en – bestuurscultuur, doorzettingsvermogen, deskundigheid en ambitie zijn evenzeer van belang.

Het kabinet zet daarom niet alleen in op herindeling, maar ook op bijvoorbeeld het versterken van de samenwerkingspraktijk, het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van gemeenten en op het creëren van meer bewustzijn bij lokale bestuurders rondom een invloedrijke ontwikkeling als bevolkingsdaling.

Door middel van gesprekken met gemeenten en provincies probeert het kabinet meer duidelijkheid te krijgen over wat wanneer het juiste instrument is om de bestuurskracht te vergroten.

## **Aanbevelingen van de Raad**



Zonder een concrete aanbeveling te doen, maakt de Raad een aantal opmerkingen over geschilbeslechting tussen overheden. Het uitvechten van conflicten voor de rechter of in de media past niet. De beeldvorming over de overheid wordt aangetast en de verhouding tussen wetgever, bestuur en rechter komt onder druk te staan.

Op 28 mei jl. is door de Vereniging Juristen Rijk en de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een conferentie georganiseerd over bestuursgeschillen. In overeenstemming met de conclusies van de Raad van State werd geconstateerd dat het huidige staats- en bestuursrecht niet voorziet in een vaste praktijk om belangengeschillen tussen overheden op te lossen. In een pre-advies<sup>2</sup> dat in het kader van de conferentie van 28 mei is uitgebracht, is onder andere onderzocht wat de mogelijkheden zijn om een regeling voor de bestuurlijke beslechting van bestuursgeschillen te treffen.

Daarnaast wordt - zoals bekend - momenteel door de Rijksuniversiteit Groningen en de Radboud Universiteit Nijmegen in samenwerking met het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis een evaluatief onderzoek naar Hoofdstuk 7 van de Grondwet uitgevoerd, als eerste in de reeks van hoofdstuksgewijze evaluaties van de Grondwet. Het betreft een integrale evaluatie. Zowel het instrument van spontane vernietiging als de voorziening inzake geschillenbeslechting (artikel 136) zal daarbij aan de orde komen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal op basis van bovenstaand onderzoek en preadvies met de Raad van State gaan praten over zijn opvattingen over een mogelijk alternatieve wijze van geschilbeslechting tussen overheden.

#### *Betrek decentrale volksvertegenwoordigers bij de voorbereiding van decentralisatie-operaties op rijksniveau*

Wil een decentralisatie slagen, dan is het van belang dat er voldoende draagvlak is bij de overheidslaag waar de taak of verantwoordelijkheid naartoe wordt gedecentraliseerd. Niet alleen bij de bestuurders, maar ook bij de volksvertegenwoordigers. Het kabinet vindt het echter wel de taak van de bestuurders van provincies en gemeenten om in hun standpuntbepaling ook de opvattingen van de volksvertegenwoordiging mee te nemen. Het kabinet ziet daarom geen rol voor zichzelf om rechtstreeks met de volksvertegenwoordigers op regionaal of lokaal niveau te gaan praten.

#### *Betrek burgers bij de invoering van decentralisatie-operaties op decentraal niveau*

Eén van de redenen achter decentralisatie is het mogelijk maken van lokaal maatwerk. Vrij vertaald betekent dit rekening houden met de wensen en

---

<sup>2</sup> "Beslechting van bestuursgeschillen: rechter of bestuur?" door mr. M.C. de Voogd

vragen vanuit de samenleving. Het is goed wanneer de burgers hierbij betrokken worden, maar wederom geldt dat het kabinet dit een verantwoordelijkheid van de medeoverheden vindt.

*Vergroot de kennis van het openbaar bestuur en de spelregels bij allen die werkzaam zijn in het openbaar bestuur*

Deze aanbeveling heeft de Raad ook in de vorige beschouwing gedaan. Daarop is een aantal initiatieven genomen die de Raad ook beschrijft in deze beschouwing, zoals het Actieprogramma lokaal bestuur en het Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen. Desondanks signaleert de Raad dat dit niet voldoende is geweest. Enerzijds omdat het verloop onder volksvertegenwoordigers groot is geweest, anderzijds omdat bijvoorbeeld rijksambtenaren te weinig bereikt zijn.

Met VNG en IPO zal bekeken worden of de Code interbestuurlijke verhoudingen vernieuwd moet worden. Als het antwoord ja is, is dit een mooie gelegenheid om de spelregels van de interbestuurlijke verhoudingen nogmaals onder de aandacht te brengen. Zo niet, dan zal het kabinet onderzoeken of er andere manieren zijn om te borgen dat de kennis van het openbaar bestuur bij rijksambtenaren verbetert.

*Koppel schaalgrootte niet automatisch aan bestuurskracht en vertrouwen op het ontwikkelvermogen van provincies en gemeenten*

Het kabinet legt deze koppeling ook niet. In de bestuursakkoorden en de reactie op het rapport van de Taakgroep d'Hondt is zowel gesproken over decentralisatie als bestuurskracht. Dit was nadrukkelijk gelijktijdig en niet volgtijdelijk. Daarnaast heeft het kabinet in de reactie op d'Hondt ook al aangegeven dat het verbeteren van bestuurskracht vooral een taak is voor de bestuurslaag zelf.

*Het basisprincipe van decentralisatie zou voortaan moeten luiden:*

*“Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan.”*

Het kabinet onderschrijft met de Raad het principe van decentralisatie. Van centralisatie is alleen sprake wanneer beleid lokaal of regionaal niet doelmatig of doeltreffend kan worden gerealiseerd. Daarbij voert het kabinet het motto: “Decentraal wat kan, centraal wat moet”.

*Maak een goede tijdsplanning voor decentralisatievoorstellen*

Na de zomer komt het kabinet met een voortgangsrapportage over de uitvoering van de bestuursakkoorden. In deze rapportage wordt ook ingegaan op de planning voor de nog uit te voeren afspraken. Voor het kabinet staat wel voorop dat de afspraken nog deze kabinetsperiode uitgevoerd moeten worden.

*Investeer in goede financiële verhoudingen*

Het kabinet is het eens met deze aanbeveling. Overigens ervaart het kabinet de financiële verhoudingen al als goed, getuige het onlangs gesloten financieel akkoord en de aanvullende afspraken tussen Rijk en provincies om een verdiepingsslag te doen om tot gezamenlijk gedeelde opvattingen te komen. De inzet van kabinet en IPO is om tot duurzame afspraken over de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies te komen.

*Rond de discussie over het provinciale en gemeentelijke belastinggebied af*

De discussie over het lokaal belastinggebied is voor het kabinet - voor zover het gaat om uitbreidingen - afgerond is. Er komen geen verdere wijzigingen, tenzij het gaat om het benutten van efficiencyvoordelen door bundeling van belastingen.

Over het provinciale belastinggebied wordt nader bericht in de kabinetsreactie op het Rfv-onderzoek "Naar een herijking van de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies", die u rond de jaarwisseling zult ontvangen. De kabinetsreactie op de motie-Koopmans over de omvang van het provinciaal belastinggebied na invoering van de kilometerheffing verschijnt in september bij de indiening van de Wet Kilometerprijs."

*Leef artikel 2 Financiële-verhoudingswet onverkort en ruimhartig na*

Het kabinet zal bij medebewindswetgeving en decentralisatievoorstellen artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet blijven naleven. Met andere woorden, de financiële gevolgen voor medeoverheden zullen in beeld worden gebracht en aangegeven wordt waar de dekking gevonden kan worden. Maar indien uit de art. 2 Fvw toets blijkt dat de kosten lager uitvallen dan wat het Rijk nu besteedt, zal bezuinigd worden.

*Verbind gezamenlijke doelstellingen aan brede doeluitkeringen*

Het kabinet onderstreept deze aanbeveling. Wel is het van belang op te merken dat de informatie die gemeenten aanleveren voor het participatiebudget niet ziet op toezicht of verantwoording. Het betreft informatie die het Rijk nodig heeft om de middelen van het participatiebudget te kunnen verdelen.

*Voeg aan het generieke toezicht geen specifieke bevoegdheden voor vakministers toe*

Aan de revitalisering van het generieke instrumentarium wordt nog gewerkt. Hoe dit er precies uit komt te zien, valt dus nog niet te zeggen. Het moge duidelijk zijn dat vakministers geen specifieke toezichtbevoegdheden in de sectorwetten overhouden indien wordt overgegaan naar het generieke instrumentarium, tenzij sprake is van één van de uitzonderingsgronden genoemd in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Oosting (zoals beleidsvervloechting). Dat laat onverlet dat betrokkenheid van de

vakministers bij de effectieve toepassing van het generieke instrumentarium goed geregeld moet zijn

Datum  
8 juli 2009  
Kenmerk  
2009-0000359156

*Betrek intraprovinciale en intragemeentelijke informatie bij de verticale informatievoorziening*

Het Rijk heeft zich ten doel gesteld om zoveel als mogelijk gebruik te maken van horizontale gegevens. De gegevens die voortkomen uit de horizontale verantwoording zullen, zo is het streven van VNG, openbaar en voor iedereen toegankelijk worden gemaakt via [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Waar vanuit de verticale verantwoordelijkheid van het Rijk toch aanvullende informatie nodig is, vraagt het Rijk deze uiteraard op. Terughoudend is het uitgangspunt

*Breng regelgeving en beleid op zorgvuldige en interactieve wijze tot stand*

Eerder in deze reactie heeft het kabinet al aangegeven de omgangsregels belangrijk te vinden en te willen handhaven. Gemeenten en provincies krijgen de voorgeschreven tijd op om voorstellen te reageren en worden zoveel mogelijk al in een vroeg stadium betrokken.

*Neem ruime implementatietermijnen voor nieuw beleid of nieuwe regelgeving in acht*

Het is de afgelopen jaren inderdaad een aantal maal gebeurd dat de implementatietermijn voor provincies en gemeenten die in de Code is afgesproken (3 maanden) niet gehaald is. Dit mag eigenlijk niet gebeuren. Het kabinet streeft ernaar dit niet meer te laten gebeuren. In het overleg met IPO en VNG over een eventuele aanpassing van de Code wordt meegenomen of de implementatietermijn van 3 maanden voldoende is.

07092009


Datum  
8 juli 2009  
Kenmerk  
2009-0000359156

*Breng een fasering aan in decentralisatiewetten en wees terughoudend met detailregelgeving*

In het overleg met IPO en VNG over voorstellen die hen raken, wordt meegenomen hoe de samenhang met andere voorstellen is en wat de gevolgen zijn voor de implementatie.

*Ik moge U verzoeken mij te machtigen het advies van de Raad van State en het nader rapport aan te bieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

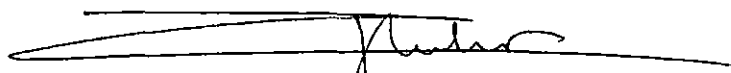
DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES,



Mevrouw dr. G. ter Horst

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES,

b | a



drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

57032003

's-Gravenhage, 7 mei 2009

AAN  
Minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Mevrouw dr. G. ter Horst  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

Zeer geachte mevrouw,

Bij brief van 1 juli 2008, kenmerk 2008-0000255271, heeft u, mede namens de besturen van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Koningin verzocht om het verzoek tot het opstellen van een periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen op grond van artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State, aan de Raad van State voor te leggen.

De Raad heeft aan dit verzoek voldaan. Ik zend u bijgaand de tweede periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen, met als titel "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan".

Met vriendelijke groet

*J. J. J. J. J.*

No.W04.08.0255/1

's-Gravenhage, 7 mei 2009

"DECENTRAAL MOET, TENZIJ HET ALLEEN CENTRAAL KAN"

Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Terugblik interbestuurlijke verhoudingen, periode 2006–2009
3. Huidige stand van zaken decentralisatie-operatie
4. Vooruitblik interbestuurlijke verhoudingen, periode 2009-2011
5. Samenvatting

Bijlage 1

## Hoofdstuk 1

### Inleiding

#### ***Verzoek om periodieke beschouwing***

Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2008, no. 08.002029, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), bij de Raad van State het verzoek om een tweede periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen aanhangig gemaakt.

Het verzoek is gebaseerd op artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State, en is een direct gevolg van afspraken die zijn opgenomen in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Code), die het kabinet, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) eind 2004 hebben vastgesteld.

Op basis van die afspraken kan de Minister van BZK eens in de twee jaar de Raad van State vragen een periodieke beschouwing op te stellen over de interbestuurlijke verhoudingen of tussentijds advies vragen over specifieke aangelegenheden. Bij dit laatste moet gedacht worden aan belangrijke onderwerpen waarover partijen het niet eens zijn.<sup>1</sup>

In het verzoek van 1 juli 2008, kenmerk 2008-0000255271, heeft het kabinet, mede namens het IPO en de VNG, gevraagd of de Raad van State onder meer aandacht zou willen besteden aan:

- de manier waarop de aanbevelingen uit de eerste periodieke beschouwing zijn opgepakt;
- de decentralisatie-operatie van het kabinet zoals die ten tijde van de voorbereiding van de tweede beschouwing vorm heeft gekregen;
- de wijze waarop op dit moment door betrokken partijen aan het herstel van vertrouwen wordt gewerkt, en
- de mate waarin is voldaan aan de kritische succesfactoren voor samenwerking en dialoog tussen de overheidslagen.

Tevens ontving de Raad brieven van de VNG (brief van 22 september 2008, kenmerk BB/U200801642) en het IPO (brief van 15 oktober 2008, kenmerk BE 02131/2008), waarin zij hun zienswijze geven op de huidige interbestuurlijke verhoudingen aan de hand van concrete voorbeelden.

#### ***Vorbereiding***

De Raad heeft ter voorbereiding van de tweede periodieke beschouwing publicaties over de interbestuurlijke verhoudingen bestudeerd en geanalyseerd. Daarbij zijn ook de adviezen betrokken die de Raad van State heeft uitgebracht in de periode van juli 2006 tot en met begin 2009. Verder zijn in het najaar van 2008 door de Raad individuele gesprekken gevoerd met bestuurders van provincies, grote, middelgrote en kleine gemeenten, met rijksambtenaren, met vertegenwoordigers van maatschappelijke

<sup>1</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 800, VII, nr. 15, blz. 27.



organisaties en met wetenschappers op het terrein van het openbaar bestuur. Voorts heeft er een groepsgesprek plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het Rijk, de provincies (o.m. het IPO) en de gemeenten (o.m. de VNG). In al deze gesprekken is de vraag aan de orde gekomen wat er op Rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau nodig is om aan het basisprincipe uit de Code, "Decentraal wat kan en centraal wat moet", te kunnen voldoen. De Raad is de gesprekspartners erkentelijk voor hun medewerking en bijdragen. Vanzelfsprekend komt de inhoud van deze beschouwing geheel voor de verantwoordelijkheid van de Raad.

Voor de definitieve afronding van deze beschouwing zijn de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voorzitters en de directeuren van het IPO en de VNG in de gelegenheid gesteld afzonderlijk hun visie op de conceptbeschouwing mondeling naar voren te brengen.

### **Hoofdpijnen**

In de eerste beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen<sup>2</sup> heeft de Raad een uitgebreide, algemene beschrijving gegeven van de interbestuurlijke verhoudingen. Ook is hij ingegaan op spanningen in die verhoudingen en de oorzaken daarvan; spanningen die voortvloeien uit de organisatie van het openbaar bestuur en spanningen die voortvloeien uit het functioneren van besturen en bestuurders. Die spanningen zijn nog steeds aanwezig. De Raad heeft de eerste beschouwing dan ook als referentiekader genomen voor de tweede beschouwing. Om herhaling te voorkomen heeft hij echter gekozen voor een andere invulling. De eerste beschouwing gaf een beschrijving van de algemene spanningen, zoals die zich voordeden en zullen voordoen. De tweede beschouwing is geschreven voor de actuele interbestuurlijke verhoudingen en heeft daardoor een concrete inhoud. In de tweede periodieke beschouwing blikt de Raad terug op de periode sinds het verschijnen van de eerste beschouwing en blikt hij ook vooruit. Zowel in de terugblik als in de vooruitblik wordt nader ingegaan op twee spanningsvelden uit de eerste beschouwing, te weten het spanningsveld tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid van bestuurslagen, in het bijzonder op het terrein van financiën, toezicht en regelgeving, en het spanningsveld tussen autonomie en medebewind. Daarnaast wordt in deze beschouwing afzonderlijk aandacht besteed aan de decentralisatie-operatie van het kabinet. Niet alleen omdat daarnaar in de adviesaanvraag expliciet is gevraagd, maar ook omdat de overdracht van taken en bevoegdheden naar de decentrale overheden reeds lang de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten in hoge mate beïnvloedt. De Raad benadert dit vraagstuk vanuit de theorie die aan decentralisatie ten grondslag ligt, namelijk dat de kwaliteit van het openbaar bestuur verbetert door de bestuurlijke organisatie zo te organiseren dat dienstverlening aan de burger het meest doeltreffend tot haar recht komt en deze relatief het gemakkelijkst door of namens de burger kan worden beïnvloed en gecontroleerd. Bij decentralisatie moeten dus niet de (machts)verhoudingen tussen de overheden leidend zijn, maar de belangen van de burger en wat de burger mag verwachten van een goed functionerende overheid.

<sup>2</sup> "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, Raad van State, Den Haag, 2008 ([www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties](http://www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties)).

**Indeling**

De beschouwing bestaat na deze inleiding uit vier hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 is gewijd aan de terugblik op de periode 2006 tot en met begin 2009. In dat hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan de vragen hoe de aanbevelingen uit de eerste beschouwing zijn opgevolgd en hoe partijen werken aan herstel van vertrouwen.

In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid ingegaan op de decentralisatie-operatie die door het kabinet is ingezet. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de vraag naar de succesfactoren voor samenwerking en dialoog tussen de overheden.

Vervolgens formuleert de Raad in hoofdstuk 4 aanbevelingen voor de verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen in de periode 2009-2011.

In hoofdstuk 5 is ten slotte een samenvatting van de beschouwing opgenomen en een opsomming van de belangrijkste aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2 Terugblik interbestuurlijke verhoudingen, periode 2006 – 2009

### § 2.1 Inleiding

Een van de meest geciteerde passages uit de eerste beschouwing is de passage over de gelijkwaardigheid van Rijk en decentrale overheden. Bij het beschrijven van het spanningsveld tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid gaf de Raad aan dat Nederland wel een hiërarchie van regels kent, maar geen hiërarchie van bestuurslagen. Wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen gaan boven provinciale en gemeentelijke verordeningen, maar het bestuur op nationaal niveau is niet per definitie hoger of meer democratisch gelegitimeerd dan dat op decentraal niveau. *Dat die gelijkwaardigheid wel eens uit het oog wordt verloren, wordt wellicht in de hand gewerkt doordat het Rijk naast regelgeving meer en vaker kan beschikken over de instrumenten financiën en toezicht.*

Ook het spanningsveld tussen autonomie en medebewind wordt beïnvloed door deze instrumenten. In medebewind verlenen decentrale overheden medewerking aan de uitvoering van bijzondere wetten. *De decentrale overheid treedt op als uitvoerende instantie van centraal gestelde regels, maar heeft bij de uitvoering wel een bepaalde mate van beslissingsvrijheid, afhankelijk van de ruimte die de medebewindsregeling laat. De veelheid van terreinen waarop medebewind van toepassing is, maakt het medebewind tot een potentiële bron van interbestuurlijke spanningen en conflicten. Zo kunnen bij het uitvoeren van een wet vragen rijzen als: wat zijn precies de bedoelingen van de wet? Blijkt uit de wet hoeveel beslissingsvrijheid provincies en gemeenten hebben bij de uitvoering van medebewindstaken? Aan welke vormen van toezicht en controle worden de decentrale overheden onderworpen? Welke financiële middelen staan de decentrale overheden ter beschikking?*

Indien provincies en gemeenten bij medebewindstaken niet voldoende financieel worden gecompenseerd, is dat in strijd met artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet (Fv-wet) en gaat dat ten koste van de middelen voor de autonome taken. Daarbij geldt dat hoe groter de mate van beleidsvrijheid bij een medebewindsregeling is, hoe meer de provincies en gemeenten ook uit de eigen middelen dienen te bekostigen. Maar ook het omgekeerde geldt. Naar de mate waarin provincies en gemeenten minder beleidsvrijheid hebben bij een medebewindsregeling, zal de financiële dekking vanuit het Rijk groter dienen te zijn.

De interbestuurlijke verhoudingen worden verder in toenemende mate beïnvloed door de Europese Unie. In de eerste periodieke beschouwing heeft de Raad daar uitgebreid aandacht aan besteed. Hierbij wordt opgemerkt dat ook de instellingen van de Europese Unie behalve van regelgeving gebruikmaken van de instrumenten financiën en toezicht. Dit kan extra spanningen opleveren.

In paragraaf 2.2 zal de Raad aandacht besteden aan ontwikkelingen sinds oktober 2006 op het terrein van financiën, toezicht, regelgeving en de Europese Unie.<sup>3</sup> Daarbij worden telkens de gemaakte afspraken tussen de partijen in het kort beschreven en vervolgens aangevuld met de waarnemingen en beoordelingen van de Raad. Alvorens daartoe over te gaan geeft de Raad eerst in het kort weer wat de reacties van de betrokken partijen waren op de eerste periodieke beschouwing. In paragraaf 2.3 geeft de Raad een algemene beoordeling van de geschetste ontwikkelingen aan de hand van de vraag of het Rijk op het terrein van financiën, toezicht en regelgeving voldoende rekening houdt met de gelijkwaardigheid van de decentrale overheden en hun autonomie. De Raad geeft in die paragraaf ook een antwoord op de vragen hoe de aanbevelingen uit de eerste beschouwing zijn opgevolgd en hoe partijen werken aan herstel van vertrouwen.

### **§ 2.2 Ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen sinds oktober 2006**

#### **De reacties van de betrokken partijen op de eerste periodieke beschouwing**

Bij brief van 15 december 2006 heeft de toenmalige Minister van BZK de eerste periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.<sup>4</sup> In deze aanbiedingsbrief gaf hij tevens zijn reactie op de beschouwing. De minister herkende zich in het beeld dat de Raad had geschetst van de interbestuurlijke verhoudingen. Wat de spanning tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid betreft, gaf de minister aan dat de balans tussen beide kan doorslaan in het nadeel van decentrale overheden, wanneer centrale beleidsvoerders in de verleiding komen - al dan niet onder druk van Kamerleden en/of politiek actieve groepen - hiërarchische instrumenten in te zetten om bepaalde politieke of bestuurlijke opvattingen te laten prevaleren. Wat het spanningsveld tussen autonomie en medebewind betreft, benadrukte de minister dat de decentrale overheden moeten zijn toegerust met voldoende beleidsruimte en financiële middelen om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar behoren te kunnen vervullen.

Op de aanbevelingen van de Raad aan het slot van de beschouwing reageerde de minister als volgt. Hij zou een communicatieoffensief starten, primair gericht op de verschillende vakdepartementen, om de kennis van de grondslagen van het openbaar bestuur te vergroten.

Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke agenda voor het openbaar bestuur door het sluiten van twee afzonderlijke bestuursakkoorden met de provincies en de gemeenten vond de minister van belang als markering van de start van een nieuw kabinet. In de bestuursakkoorden zou tevens worden aangegeven op welke wijze en rond welke thema's de verschillende overheden zullen samenwerken. Zijn voorkeur ging echter uit naar één bestuursakkoord bestaande uit verschillende modules, waaronder één gezamenlijke module en twee afzonderlijke modules voor de provincies en gemeenten.

<sup>3</sup> Hoewel naast de Europese Unie op bepaalde deelterreinen ook mondiale (Verenigde Naties, World Trade Organisation) en (sub)regionale internationale organisaties (Raad van Europa, Benelux) invloed hebben op de interbestuurlijke verhoudingen, is de Europese Unie de meest dominante en wordt daarom als enige hier besproken.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 22.

De aanbeveling over de aanpassing van de Code en de vergroting van de bekendheid ervan wilde de minister betrekken in het gesprek over een nieuw bestuursakkoord.

De aanbeveling om de minister van BZK binnen het kabinet meer te profileren, ter bevordering van de naleving van omgangsregels uit de Code en de Gemeente- en Provinciewet, wilde de minister opvolgen door jaarlijks te rapporteren aan de Tweede Kamer over de interbestuurlijke verhoudingen van dat moment.

De VNG gaf in haar reactie van 15 december 2006 (kenmerk BJZ/BB/200601944) aan zich te herkennen in het beeld dat de Raad schetste van de interbestuurlijke verhoudingen. Zij onderstreepte daarbij dat de interbestuurlijke verhoudingen alleen tot hun recht komen bij een houding van gelijkwaardigheid, gericht op samenspel. De VNG benadrukte het belang van de aanbeveling van de Raad om de discussie over het lokale belastinggebied bij de start van het nieuwe kabinet af te ronden en duidelijkheid te bieden over de omvang daarvan. De overige aanbevelingen werden eveneens onderschreven waarbij de VNG de voorkeur uitsprak voor afzonderlijke bestuursakkoorden voor provincies en gemeenten.

Bij brief van 20 december 2006 (kenmerk 35510/2006) gaf ook het IPO zijn oordeel over de beschouwing. Ook het IPO was van mening dat de interbestuurlijke verhoudingen het best floreren bij een houding van gelijkwaardigheid, gericht op samenspel tussen de bestuurslagen. Daarnaast onderschreef het IPO de aanbevelingen van de Raad, waarbij het eveneens de voorkeur uitsprak voor afzonderlijke bestuursakkoorden.

Tijdens een Algemeen Overleg tussen de leden van de Vaste Commissie voor BZK in de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de toenmalige ministers van BZK en Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, op woensdag 31 januari 2007, onderschreven de daar aanwezige Kamerleden op hoofdlijnen de bevindingen van de Raad.<sup>6</sup> Kamerlid Van der Staaij bepleitte bovendien een robuustere invulling van de aanbeveling over de kennis van de bestuurlijke verhoudingen en de spelregels in het openbaar bestuur. Kamerlid Cramer benadrukte dat interbestuurlijke verhoudingen floreren als wordt uitgegaan van gelijkwaardigheid tussen de overheden.<sup>6</sup> De Minister van BZK riep de afspraak uit de Code in herinnering dat de kabinets(in)formateur ook de VNG en het IPO behoort te raadplegen en zei het te zullen betreuren wanneer dit laatste niet of onvoldoende zou gebeuren. Hij erkende dat de kennis van de bestuurlijke verhoudingen en de spelregels bij de vakdepartementen onvoldoende aanwezig is of wordt toegepast.<sup>7</sup>

#### **Het Coalitieakkoord**

Op 7 februari 2007 sloten de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie een Coalitieakkoord. Hierin werd het volgende afgesproken over de bestuurlijke inrichting.<sup>8</sup> "Bestuurlijke drukte wordt verminderd en het effectieve optreden van de overheid als geheel wordt bevorderd door het aantal

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 38.

<sup>6</sup> A.w., blz. 3.

<sup>7</sup> A.w., blz. 6.

<sup>8</sup> "Samen Werken, Samen Leven", Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, blz. 29.

bestuurslagen dat zich met een bepaald onderwerp bemoeit, stelselmatig te verminderen (...). Sleutelwoorden in deze aanpak zijn differentiatie en maatwerk. Differentiatie in taken, bevoegdheden en bestuurlijke inrichting van gemeenten en provincies wordt in de Gemeentewet en in de Provinciewet mogelijk gemaakt. Enkele nader te bepalen beleidsterreinen worden zo ingericht dat maximaal twee bestuurlijke niveaus betrokken zijn: het niveau dat beleid vormt en de taak uitvoert, en maximaal één niveau dat coördineert respectievelijk toezicht uitoefent. (...)

Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten worden met kracht bevorderd, uit te werken in twee bestuursakkoorden, waarin afspraken worden gemaakt over de bijdragen van provincies respectievelijk gemeenten aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. (...)

Een andere wijze van regelgeving, van toezicht en controle, en een meer geïntegreerde en meer projectmatige wijze van beleidsvorming worden nagestreefd. Dit is tevens de noodzakelijke voorwaarde om minder bureaucratische drukte op rijksniveau te bewerkstelligen.<sup>9</sup>

De in de Code voorgeschreven consultatie door de kabinets(in)formateur van de VNG en het IPO heeft noch tijdens de formatieonderhandelingen plaatsgevonden noch voorafgaand aan het sluiten van het Coalitieakkoord.<sup>9</sup>

Op 4 juni 2007 en 4 juni 2008 zijn twee afzonderlijke bestuursakkoorden gesloten met de gemeenten respectievelijk de provincies. Op de daarin gemaakte afspraken wordt hieronder uitgebreider ingegaan.

## **A. De financiën**

### **A.1 *Terugdringen specifieke uitkeringen en invoering single information en single audit***

#### **Afspraken tussen de overheden**

In het Coalitieakkoord is opgenomen dat de helft van het aantal doeluitkeringen omgezet zal worden in een generieke bijdrage aan gemeenten. Er zal een nader in te vullen decentralisatie-impuls worden gegeven met budgetoverheveling en/of met verruiming van het lokale belastinggebied, inclusief voor de burgers compenserende beperking van de rijksbelastingen.

In het Bestuursakkoord met de provincies is afgesproken om het beleid rond single information en single audit (SiSa) met kracht voort te zetten. Met ingang van verantwoordingsjaar 2007 is SiSa van toepassing op nagenoeg alle specifieke uitkeringen. Voor de Inrichting van het Landelijk Gebied (ILG) geldt dat tijdens de

<sup>9</sup> Omgangsregel 6, op blz. 19, van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

evaluatie halverwege deze kabinetsperiode, in 2010, wordt gezien op welke wijze SiSa wordt ingevoerd.

SiSa geldt niet alleen voor de verantwoordingssystematiek tussen Rijk en provincies, maar ook tussen provincies en gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Rijk, IPO en VNG zullen samen invulling geven aan de uitwerking van SiSa voor specifieke uitkeringen tussen medeoverheden en voor autonome middelen tussen provincies en gemeenten. Het Rijk stelt faciliteiten beschikbaar, om SiSa tussen overheden (Rijk - provincies - gemeenten - gemeenschappelijke regelingen) zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.<sup>10</sup>

#### Waarneming van de Raad

Op het terrein van de financiën is ten opzichte van de specifieke uitkeringen een duidelijke beweging gaande naar (meer) generieke uitkeringen. Er zijn bijvoorbeeld (delen van) specifieke uitkeringen overgeheveld naar brede doeluitkeringen<sup>11</sup> of naar de algemene fondsen.<sup>12</sup> Ook het samenvoegen van de gelden voor arbeidsintegratie, voor inburgeringsvoorzieningen en voor (volwassenen)educatie in het zogenaamde Participatiebudget is een stap in de goede richting. Door het oormerken van gelden voor besteding aan opleidingen en educatie is er echter geen sprake van volledige samenvoeging. De Raad acht het hanteren van schotten tussen de budgetten nog aanvaardbaar voor een beperkte overgangperiode, maar niet voor de langere termijn.<sup>13</sup>

De reductie van het aantal specifieke uitkeringen vindt echter ook plaats door het overhevelen van specifieke uitkeringen naar integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen<sup>14</sup> of door ze te bundelen in een verzameluitkering<sup>15</sup> (dus niet door overheveling naar de algemene uitkering uit het Provincie- of Gemeentefonds). De introductie van integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen kan naar het oordeel van de Raad slechts een stap zijn in de richting van het uiteindelijke doel: omzetting van specifieke uitkeringen in een generieke bijdrage aan gemeenten. Vervolgstappen zijn dus geboden. Dit laatste temeer omdat in de praktijk blijkt dat deze 'quasi-specifieke uitkeringen' de verhoudingen tussen het Rijk enerzijds en de provincies en gemeenten anderzijds onnodig

<sup>10</sup> Bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011, blz. 9 (aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 26 november 2008, Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 44).

<sup>11</sup> Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bodembescherming (wijziging financiële bepalingen in verband met het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG)); advies van 2 april 2008, nr. W08.08.0083, Kamerstukken II 2007/08, 31 433. Gelden voor bodemsanering in het landelijk gebied (deel specifieke uitkering) werden toegevoegd aan de brede doeluitkering ILG. Voorstel van wet houdende bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten; advies van 11 februari 2009, nr. W12.08.0585 (nog niet openbaar gemaakt).

<sup>12</sup> Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit locatiegebonden subsidies 2005 (aanpassing van de subsidiëring van eigenbouw); advies van 17 april 2008, nr. W08.08.0075, Stb. 2008,168. Een deel van een specifieke uitkering werd gestort in het Provinciefonds.

<sup>13</sup> Wetsvoorstel tot bundeling van het WWB-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie (Wet participatiebudget); advies van 14 augustus 2008, W12.08.0287, Stb. 2008, 588.

<sup>14</sup> Een decentralisatie-uitkering is een uitkering waarbij geen termijn van de overgang van de uitkering naar de algemene uitkering is vastgesteld (artikel 13, vierde lid, Fv-wet). Een integratie-uitkering wordt binnen een bij de algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn in de algemene uitkering opgenomen (artikel 13, derde lid, Fv-wet).

<sup>15</sup> Een verzameluitkering is een specifieke uitkering aan provincies en gemeenten per ministerie waarin bedragen voor beleidsthema's zijn opgenomen (artikel 16a, eerste lid, Fv-wet).

ingewikkeld maken en niet blijken bij te dragen aan de beoogde vergroting van de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten.<sup>16</sup>

Door een wijziging van de procedure van verantwoording, zoals voorgesteld in een wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-Verhoudingswet en ander wetten, kan de algemene uitkering uit het Gemeente- of Provinciefonds voor ten hoogste een halfjaar geheel worden opgeschort indien de verantwoordingsinformatie over één of meer specifieke uitkeringen niet of niet tijdig wordt aangeleverd. Deze opschortingsmogelijkheid werd door de Raad in zijn advies disproportioneel genoemd en onevenredig nadelig voor bestuursorganen.<sup>17</sup> De bewindspersoon gaf in het nader rapport aan dat zij met circulaire en faciliteiten als een helpdesk en interactieve bijeenkomsten in het land het verantwoordingsproces zou toelichten. Ook worden de verantwoordelijke bestuursorganen vóór de uiterste datum per brief door de Minister van BZK nogmaals geattendeerd op hun verantwoordelijkheid inzake de aanlevering van de informatie. Daarnaast kan een gemeente of provincie uitstel verkrijgen indien vóór 1 juli blijkt dat om zwaarwegende redenen tijdige aanlevering niet mogelijk is. Het advies van de Raad was overigens aanleiding om een nieuw artikellid op te nemen in eerdergenoemd wetsvoorstel, waarin is bepaald dat gemeenten en provincies de minister van BZK bij bijzondere omstandigheden kunnen verzoeken om een ingestelde opschorting ongedaan te maken.

De minister besluit, voor zover relevant na overleg met de ministers die het aangaat, binnen twee weken op het verzoek. Indien het verzoek wordt gehonoreerd, wordt in dat besluit een uiterste termijn voor het alsnog aanleveren van de informatie opgenomen.<sup>18</sup>

De Raad waardeert deze maatregelen positief, omdat zij tweezijdig bestuurlijk overleg mogelijk maken, hetgeen aansluit bij de gelijkwaardigheid van overheden. Desalniettemin blijft de Raad deze opschortingsmogelijkheid zeer betreuren, omdat daardoor een einde is gekomen aan het onvoorwaardelijke karakter van de algemene uitkering als inkomstenbron van provincies en gemeenten.

Het terugdringen van specifieke uitkeringen vergt een jarenlange en intensieve inspanning van de rijksoverheid en levert volgens de prognoses een teruggang in het aantal specifieke uitkeringen op van 134 in 2007 tot 37 in 2012. Het totale bedrag dat gemoed is met specifieke uitkeringen neemt af van 16,1 miljard in 2007 tot 13,6 miljard euro in 2012.<sup>19</sup>

De vereenvoudiging van de verantwoordings- en controlecyclus door de invoering van het principe van SiSa is op de meeste specifieke uitkeringen van toepassing geworden.<sup>20</sup> De vereenvoudiging bestaat hierin dat er geen afzonderlijke verantwoording en accountantsverklaring per specifieke uitkering behoeft te

<sup>16</sup> Zie H. de Groot, "De verrommeling van de financiële verhouding", in: Economische Statistische Berichten (ESB), 20 februari 2009, blz. 108-110.

<sup>17</sup> Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen; advies van 17 oktober 2007, nr. W04.07.0250, Stb. 2008, 312.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 327, nr. 4, blz. 7.

<sup>19</sup> Overzicht specifieke uitkeringen 2008; Kamerstukken II 2007/08, 31 200 B, nr. 19, blz. 5.

<sup>20</sup> Besluit van 23 augustus 2007, houdende wijziging van enkele besluiten in verband met de invoering van single information en single audit voor specifieke uitkeringen (Stb. 2007, 312).



worden gegeven, maar dat kan worden volstaan met de controle van de jaarrekening van de decentrale overheden. Deze vereenvoudiging gaat evenwel gepaard met een verzwaring en verschuiving van de bewijslast voor decentrale overheden. In het Ontwerpbesluit archeologische monumentenzorg is bijvoorbeeld een bepaling opgenomen op grond waarvan gelden zonder nader onderzoek kunnen worden teruggevorderd indien de rechtmatigheid van de besteding door de accountant als onzeker is aangeduid, terwijl de onrechtmatigheid kennelijk (nog) niet vaststaat.<sup>21</sup> Het discretionaire karakter van deze terugvorderingsbevoegdheid, waarop de bewindspersoon in haar nader rapport wijst, doet aan deze onevenwichtigheid niet af.<sup>22</sup> Dit laatste temeer niet omdat voor het Rijk ook geen gevolgen zijn verbonden aan overschrijding van termijnen voor de informatieverstrekking aan provincies en gemeenten of de beantwoording van vragen rond de rechtmatigheid van de uitgaven.

Een laatste hier te vermelden waarneming betreft de vorming van het Fonds Wijkaanpak.<sup>23</sup> Dit fonds zou worden gevuld met bijdragen van woningcorporaties. Uit het fonds zouden financiële middelen worden verstrekt aan gemeenten ten behoeve van de aanpak van wijken die zich op basis van sociale, sociaal-economische en fysieke aard negatief onderscheiden van andere wijken. Deze gemeenten zouden bij de aanpak van deze wijken in wezen geen regie meer hebben. Zij dienden, om in aanmerking te komen voor de financiële middelen uit het fonds, niet alleen te voldoen aan de door de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) gestelde voorwaarden, maar zij zouden ook een overeenkomst moeten sluiten met de minister over de aanpak van de wijk of de wijken. Deze centralisatie van de wijkaanpak op rijksniveau was volgens de Raad niet vanzelfsprekend, gelet op de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad werd een verdere behandeling van het wetsvoorstel door de Minister voor WWI niet meer zinvol geacht.<sup>24</sup>

## A.2 *Het belastinggebied*

### Afspraken tussen de overheden

In het Bestuursakkoord met de gemeenten is afgesproken dat de samenstelling van het gemeentelijke belastinggebied besproken zal worden als de commissie-Van Aartsen (ingesteld door de VNG) haar rapport heeft uitgebracht.<sup>25</sup>

Het huidige systeem van limitering van de ozb is gericht op individuele gemeenten en leidt als gevolg daarvan tot bestuurlijke en technische discussies. In het Bestuursakkoord wordt aangekondigd dat deze limitering per 1 januari 2008 wordt geschrapt onder het gebruikelijke voorbehoud van parlementaire goedkeuring van

<sup>21</sup> Artikel 13 van Ontwerpbesluit archeologische monumentenzorg; advies van 12 april 2007, W05.07.0055, Stb. 2007, 292, i.s.m. advies van 10 oktober 2006, W05.06.0390, Stb. 2007, 25.

<sup>22</sup> Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 11 september 2007, nr. 175.

<sup>23</sup> Wetsvoorstel) fonds wijkaanpak; advies van 13 september 2007, nr. W08.07.0323.

<sup>24</sup> Bijvoegsel Staatscourant 2008, nr. 219.

<sup>25</sup> "Samen aan de slag", Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 17, blz. 12.

de wetswijziging. VNG en kabinet zijn het erover eens dat dit niet mag leiden tot een onevenredige stijging van de collectieve lastendruk. In verband hiermee zal een macronorm worden ingesteld.<sup>26</sup>

In het Bestuursakkoord met de provincies is afgesproken dat in het kader van de invoering van de kilometerprijs voor personenauto's – een bestemmingsheffing – het kabinet voornemens is de motorrijtuigenbelasting in de periode 2012-2016 geleidelijk af te schaffen. Kabinet en IPO voeren gezamenlijk nader onderzoek uit naar de mogelijkheden voor een provinciale belasting die nauw aansluit bij het provinciale takenpakket. Dit onderzoek zal uiterlijk in 2010 zijn afgerond. Op basis van dit onderzoek zal een besluit worden genomen na gezamenlijk overleg tussen Rijk en provincies. Het uitgangspunt van het gezamenlijke onderzoek is dat de provincies een eigen belastinggebied behouden.<sup>27</sup>

#### Waarneming van de Raad

Een gunstige ontwikkeling met betrekking tot het eigen belastinggebied is de afschaffing van de limitering van de ozb. Deze is echter volgens de Raad ten onrechte gekoppeld aan de invoering van een (corrigerende) macronorm. Wanneer het vertrouwen waarop die afschaffing is gebaseerd – namelijk dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van hun eigen belastingtarieven, daarop aan hun burgers toelichting geven en voor de gemaakte keuzes verantwoording afleggen – beschaamd wordt, dan kan op grond van repressief toezicht ingegrepen worden. Dit laatste kan desnoods door de regeling alsnog te wijzigen.<sup>28</sup>

In het rapport 'De eerste overheid' van juni 2007 heeft de commissie-Van Aartsen, bepleit dat de eigen belastinginkomsten weer een substantiële inkomstenbron (zo'n 30 à 40%) van gemeenten dient te worden, omdat dit aansluit bij de autonomie van gemeenten om met voldoende financiële armslag zelf hun keuzes te kunnen maken.<sup>29</sup>

Voor het overige heeft de Raad geen ontwikkelingen waargenomen die duiden op afronding van de discussie over het lokale belastinggebied. Dat was echter wel een nadrukkelijke aanbeveling in de eerste beschouwing.<sup>30</sup> De Raad was en is van oordeel dat het uitstellen van de discussie over het belastinggebied en daarmee over de financiële verhoudingen, in belangrijke mate bijdraagt aan het gevoel van onvrede over de interbestuurlijke verhoudingen.<sup>31</sup>

De discussie over het belastinggebied kan volgens de Raad niet uitgesteld blijven worden. Temeer niet, omdat ook andere ontwikkelingen nopen tot besluitvorming op dit terrein. Zo zal de bovengenoemde invoering van de kilometerheffing leiden

<sup>26</sup> "Samen aan de slag", a.w., blz. 12.

<sup>27</sup> Bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011, a.w., blz. 9.

<sup>28</sup> Wijziging van de Gemeentewet in verband met het schrappen van de beperking van de tarieven van de onroerendezaakbelastingen; advies van 23 augustus 2007, WO4.07.0267, Stb. 2007, 570.

<sup>29</sup> "De eerste overheid", Den Haag, 2007, blz. 17-19.

<sup>30</sup> "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., Aanbeveling II, onderdeel c, blz. 71 ([www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties](http://www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties)).

<sup>31</sup> "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., blz. 76.

tot een geleidelijke afschaffing van de motorrijtuigenbelasting vanaf 2012, waardoor ook de provinciale belastinginkomsten zullen verdwijnen.<sup>32</sup> Ook de Raad voor de financiële verhoudingen adviseert om de gewenste grootte van de algemene uitkering uit het Provinciefonds gelijktijdig te bezien met de belastingcapaciteit van de provincies.<sup>33</sup>

Verdergaande decentralisatie in de richting van gemeenten en provincies zal niet alleen leiden tot een verschuiving van de taken en bevoegdheden, maar ook tot een verschuiving van de (inning van de) financiën. Als steeds meer taken van de rijksoverheid worden overgedragen aan de provincies en gemeenten zullen de eigen financiële inkomsten daarmee enigermate gelijke tred moeten houden. De Raad beseft dat het verruimen van het lokale belastinggebied, door het uitbreiden van bestaande lokale belastingen (bijvoorbeeld de herinvoering van het gebruikersdeel van de ozb) of door het creëren van nieuwe lokale belastingen (bijvoorbeeld de ingezetenenbelasting) voor de burger wijzigingen meebrengt, maar daar staat wel iets tegenover. In het Coalitieakkoord is immers opgenomen dat de invoering van een verruiming van het lokale belastinggebied voor burgers zal worden gecompenseerd door beperking van de rijksbelastingen.<sup>34</sup> Maar evenzo belangrijk is volgens de Raad dat de burger het signaal krijgt, dat ook de lokale democratie geen wensendemocratie is. Geen cultuur van 'u roept, wij draaien', maar vergroting van het besef dat realisering van wensen geld kost, wensen niet vrijblijvend zijn en moeten worden afgewogen tegen een verhoging van de provinciale en gemeentelijke belastingen of het verminderen dan wel schrappen van andere uitgaven. De keuzevrijheid die provincies en gemeenten hebben ten aanzien van de belastinginkomsten leidt tot verdieping van het provinciale en gemeentelijke debat en aldus tot een versterking van de lokale democratie. De gewenste omvang van het belastinggebied voor de provincies en de gemeenten staat naar het oordeel van de Raad dan ook los van de grootte van de algemene uitkering uit het Provinciefonds of het Gemeentefonds. De eigen inkomsten uit belastingen kunnen ook niet bedoeld zijn als buffer voor kortingen op de algemene uitkering of voor het compenseren van onvoldoende financiering van medebewindstaken. Omgekeerd mogen eigen belastingen van provincies en gemeenten niet worden afgeschaft of worden vervangen door (alleen) een algemene uitkering uit de fondsen.

Er doen zich echter op dit moment ontwikkelingen voor ten aanzien van het gemeentelijke belastinggebied die dat eerder inperken, dan uitbreiden. Die beperkingen liggen besloten in voorgenomen wetgeving.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Advies over het voorstel van Wet kilometerprijs; advies van 6 maart 2009, W09.08.0515 (nog niet openbaar gemaakt).

<sup>33</sup> Advies "Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies", Den Haag, maart 2009, blz. 67.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, blz. 29.

<sup>35</sup> De Raad denkt hierbij aan de voorgenomen opheffing van de precariobelasting voor de onder- en bovengrondse infrastructuur van nutsbedrijven en netbeheerders op verzoek van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 9 en Kamerstukken II 2005/06, 30 300 Vli, nr. 15; de adviesaanvraag daarvoor is reeds aanhangig bij de Raad van State) en aan het initiatiefvoorstel van lid Van Dijken tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de vrijstelling van parkeerbelasting voor houders van een gehandicaptenparkeerkaart; advies van 4 januari 2007, nr. W04.06.0507, Kamerstukken II, 2006/07, 30 879.

De discussie over het provinciale en gemeentelijke belastinggebied dient op korte termijn te worden afgerond overeenkomstig de afspraken in het Coalitieakkoord en de bestuursakkoorden.

### A.3 De Financiële-Verhoudingswet en de Wet financiering decentrale overheden

#### Afspraken tussen de overheden

In de bestuursakkoorden met de gemeenten en de provincies is afgesproken dat het kabinet artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet (Fv-wet) onverkort zal toepassen en naleven. De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor het aangeven van de kosten en wijze van bekostiging bij wijzigingen in taken van gemeenten. Daartoe treden zij tijdig in overleg met de fondsbeheerders en - conform de Code interbestuurlijke verhoudingen - met de VNG en het IPO.<sup>36</sup>

#### Waarneming van de Raad

Uit de gevoerde gesprekken en de eigen advisering van de Raad blijkt dat de naleving van artikel 2 Fv-wet door de vakdepartementen bij het merendeel van de overhevelingen van taken weliswaar is verbeterd, maar nog wel aanleiding geeft tot veel discussies. Het departement schat de kosten voor provincies en gemeenten doorgaans lager in dan de provincies en gemeenten zelf.<sup>37</sup> De Raad beschouwt dit als een vanzelfsprekend onderdeel van het totale onderhandelingsproces rondom voorgenomen beleid of regelgeving. Desalniettemin zou het niet nodig moeten zijn een wettelijke bepaling als artikel 2 Fv-wet telkens te moeten herbevestigen, in de Code of in de bestuursakkoorden. Zij zou voluit moeten worden nageleefd.

Het eenzijdige voornemen van het kabinet om in deze kabinetsperiode het Provinciefonds voor € 800 miljoen af te romen, heeft lang in de weg gestaan aan het sluiten van het bestuursakkoord met de provincies. Het was de reden voor de installatie van de gemengde commissie-Lodders. Het advies 'Ruimte, regie en rekenschap' van maart 2008 stelt het profiel van de provincie op het ruimtelijk economisch terrein en cultuur voorop. In het bestuursakkoord met de provincies zijn de voorstellen goeddeels overgenomen en wordt de constitutionele positie van de provincie als volwaardige bestuurslaag erkend. De provincies dragen in 2008 € 200 miljoen en in de komende jaren nog eens € 600 miljoen bij aan een verlichting van de rijksbegroting en aan de realisatie van rijksprojecten in de regio. Ongeacht de vraag of de provincies met minder toekunnen, heeft het de Raad bevreemd dat pas achteraf over (de verdeling van) de bezuiniging op het Provinciefonds overleg heeft plaatsgevonden en niet voorafgaand bij de totstandkoming van het Coalitieakkoord.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> "Samen aan de slag", a.w., blz. 11 en Bestuursakkoord rijk-provincies 2008-2011, a.w. blz. 9.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld de discussie tussen de Minister van VROM en de VNG over de invoeringskosten van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo): B. Warbroek, "'Wrange bijmaak' over kosten Wabo", in: *Binnenlands Bestuur*, 7 november 2008, blz. 7.

<sup>38</sup> Zie over de omvang van het Provinciefonds het recente advies van de Raad voor de financiële verhoudingen: provincies kunnen met minder geld van het Rijk toe. Advies "Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies" van 19 maart 2009, Den Haag.

De Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) ondersteunt de decentrale overheden met normen voor risicobeheersing bij het aantrekken van financiering (lenen) en bij het uitzetten van middelen (beleggen). Daarnaast kan de Minister van Financiën, op basis van artikel 7 Wet fido, bij een dreigende overschrijding van de grenswaarde van het zogenoemde EMU-saldo, het EMU-saldo van de decentrale overheden beheersen door maatregelen te nemen. Aan dit artikel is toegevoegd dat de Minister van Financiën bij wijze van ultimatum remedium het aandeel van de decentrale overheden in een eventuele Europese EMU-boete kan vaststellen, na regulier bestuurlijk overleg. Dit bestuurlijk overleg van de beheerders van het gemeentefonds en het provinciefonds met de decentrale overheden vindt twee keer per jaar plaats. Uiteindelijk kan in het bestuurlijk overleg ook worden overwogen hoe om te gaan met een eventuele Europese boete voor de decentrale overheden.<sup>39</sup> De Raad heeft een instemmend advies over dit wetsvoorstel uitgebracht, omdat het voldeed aan het basisprincipe "Decentraal wat kan, centraal wat moet" en omdat in dit voorbeeld het voeren van voorafgaand bestuurlijk overleg past bij de gelijkwaardigheid van de overheden.

## **B. Het toezicht**

### Afspraken tussen de overheden

Volgens het Bestuursakkoord met de gemeenten zijn goede interbestuurlijke verhoudingen gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Wanneer het Rijk gemeenten of provincies in medebewind roept, moet het terughoudend zijn in het gebruik van verantwoording en toezicht.

In vervolg op de aanbevelingen van de Bestuurlijke werkgroep-Alders en de doorlichting van het interbestuurlijk toezicht door de commissie-Oosting zijn afspraken gemaakt over het verder terugdringen van het aantal specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen en het mogelijk decentraliseren van rijkstoezichttaken. Daarbij blijven de volgende uitgangspunten van het advies van Bestuurlijke werkgroep-Alders, bevestigd in het kabinetsstandpunt, gelden:

- bij toezicht staan de horizontale verantwoordingsmechanismen voorop; er moet in alle gevallen rekening worden gehouden met de eigen verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheid, het daar plaatsvindende democratisch proces en het vertrouwen daarin;
- per beleidsterrein heeft in beginsel maar één bestuurslaag – Rijk of provincie – een interveniërende, specifiek interbestuurlijk toezichthoudende taak;
- specifiek interbestuurlijk toezicht is slechts legitiem als er sprake is van het bewaken van een hoger belang, het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden, en het voorkomen van patstellingen, belangenverstrengeling en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden;
- de toezichtlast wordt zo veel mogelijk beperkt door de informatiehuishouding te stroomlijnen en zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande informatie.

<sup>39</sup> Wijziging Wet financiering decentrale overheden ten behoeve van een verbeterde werking van de financieringsfunctie van decentrale overheden; advies van 17 januari 2008, W04.07.0482, Stb. 2008, 536.

Daarnaast is afgesproken dat het Rijk samen met VNG en IPO een plan van aanpak ontwikkelt om horizontale controle en verantwoordingsmechanismen te versterken teneinde (de intensiteit van) verticaal toezicht te verminderen.

In het verlengde van het streven interbestuurlijk toezicht te verminderen, spreken Rijk en gemeenten een reductie van het aantal beleidsmonitoren af van minimaal 25% (van 292 nu naar hooguit 219 in 2011).<sup>40</sup>

In het Bestuursakkoord met de provincies zijn bovengenoemde uitgangspunten nogmaals onderschreven. Daaraan is toegevoegd dat de provincies bij hun autonome beleidsinitiatieven hun toezichtsarrangementen naar gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijfsleven verminderen. Het Rijk zegde toe op afstand te blijven met het stellen van eigen specifieke toezichtseisen.<sup>41</sup>

### Waarneming van de Raad

#### *B.1 De nakoming van het kabinetsstandpunt commissie-Oosting*

In oktober 2007 verscheen het advies "Van Specifiek Naar Generiek" van de commissie-Oosting, waarin voorstellen werden gedaan voor het verder terugdringen van het aantal specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen en het mogelijk decentraliseren van rijkstoezichttaken. In het kabinetsstandpunt van 23 april 2008 neemt het kabinet de aanbevelingen van de commissie in grote lijnen over en brengt daarmee - naar eigen zeggen - een fundamentele koerswijziging aan in het interbestuurlijk toezicht.<sup>42</sup> Als belangrijkste redenen hiervoor noemt het kabinet *vermindering van toezichtlasten en meer transparantie* in het interbestuurlijke toezicht waardoor het stelsel effectiever en efficiënter wordt. Een andere reden is dat met de beoogde wijziging van het interbestuurlijk toezicht, de *horizontale verantwoordingsmechanismen en kwaliteitsborging* een impuls krijgen, waardoor de dualisering bij provincies en gemeenten kan worden versterkt.

Het kabinet kondigt voorts de herijking van het generieke instrumentarium aan. Wat de instrumenten schorsing en vernietiging betreft, bestaat die herijking uit:

- herijking van het beleidskader spontane vernietiging, vóór 2009;
- voorstellen ter versterking dan wel betere toepasbaarheid van het instrument spontane vernietiging (gedacht wordt aan een bevoegdheid voor de Kroon om zelf in een zaak te voorzien dan wel om een voorlopig besluit te nemen).

Wat de taakverwaarlozing betreft, bestaat de herijking uit:

- de mogelijkheid een waarschuwing te geven als voorfase voor het toepassen van de taakverwaarlozing;
- een bevoegdheid voor de naast-hoger gelegen bestuurslaag om in geval van spoedeisende en acute situaties onmiddellijk, dus zonder termijnstelling, in de plaats te treden;

<sup>40</sup> "Samen aan de slag", a.w., blz. 5, 6.

<sup>41</sup> Bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011, a.w., blz. 5-7 en 10.

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

- onderzoek naar een 'bestuurlijke artikel 12-regeling' (hierbij wordt gedacht aan de grondwettelijke taakverwaarlozingsregeling, waarbij bij wet in de plaats kan worden getreden van gemeentelijke bestuursorganen);
- een bevoegdheid voor vakministers om, indien gedeputeerde staten ten onrechte een taak die de gemeente verwaarloost niet oppakken, die taak over te nemen indien het algemeen belang daarom vraagt;
- een bevoegdheid voor vakministers om, indien gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koningin hun (eigen) taken verwaarlozen, die taken over te nemen;
- het afschaffen van de taakverwaarlozingsregeling binnen één bestuurslaag.

Over de rol van de provincie wordt opgemerkt:

- het kabinet neemt het voorstel over om de provincie de taak te geven een besluit van een gemeente voor vernietiging door de Kroon voor te dragen aan de vakminister en de Minister van BZK. Deze voordracht heeft schorsende werking;
- het kabinet zal met het IPO afspraken maken over de ontwikkeling van een beleidskader inzake taakverwaarlozing;
- voor de situatie dat een provincie geheel geen taken of expertise heeft op een beleidsterrein zullen niet gedeputeerde staten, maar zal de vakminister in de plaats treden.

Bovengenoemde wijzigingen hebben een groot aantal andere wijzigingen tot gevolg, waarvoor het kabinet eind 2009 diverse wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer aanhangig zal maken.

Bovendien zal het Rijk samen met de VNG en het IPO een plan van aanpak ontwikkelen om de horizontale verantwoordings- en kwaliteitwaarborgingsmechanismen te versterken en hiermee het verticale toezicht te verminderen. Het kabinet schat dat de herijking van het interbestuurlijk toezicht een overgangperiode vereist van twee jaar. In die tijd zullen de vakministers het verandertraject uitvoeren onder regie van de minister van BZK. Ten slotte kondigt het kabinet een nog in 2008 in te dienen wetsvoorstel aan dat ten doel heeft een instrumentarium te creëren om - in het uiterste geval - vanuit het Rijk naleving van EU-regelgeving door medeoverheden te borgen.

De Raad vindt het schrappen van een groot aantal specifieke toezichtsbepalingen van groot belang voor het terugdringen van het verticale toezicht en daarmee voor de gelijkwaardige verhouding tussen de overheden. Hier staat helaas tegenover dat via een achterdeur aan het generieke toezicht specifieke bevoegdheden worden toegevoegd die afbreuk doen aan het horizontale verantwoordings- en toezichtsmechanisme en aan het uitgangspunt dat alleen toezicht wordt uitgeoefend door de naast-hogere bestuurslaag. Wellicht wordt het toevoegen van de specifieke bevoegdheden aan het generieke toezicht ingegeven door de behoefte te allen tijde verantwoording af te kunnen leggen aan toezichthouders op rijksniveau, onder meer aan de Algemene Rekenkamer. Dit laatste zou dan evenwel voorbij gaan aan de versterking van het toezicht op decentraal niveau, door onder meer de instelling van gemeentelijke en provinciale rekenkamers.

Uit de gevoerde gesprekken en de brieven van de VNG en het IPO blijkt bovendien dat de implementatie van het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie- Oosting moeizaam van de grond komt. De Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het kabinetsstandpunt door de vakdepartementen meer wordt bediscussieerd dan voortvarend wordt uitgevoerd.<sup>43</sup> De in het kabinetsstandpunt aangekondigde regierol van de Minister van BZK lijkt onvoldoende om op dit terrein vorderingen te maken. Een kabinetsstandpunt verliest hierdoor zijn waarde. Het rijksbeleid blijft in de praktijk dan onvoorspelbaar.

### ***B.2 De informatievoorziening***

Op 1 januari 2007 is de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in werking getreden, die decentralisatie inhoudt van de landinrichting en de provincies belast met de uitvoering van het rijksbeleid. Hiervoor zijn eind 2006 bestuursovereenkomsten gesloten tussen het Rijk en de provincies voor de periode 2007-2013.<sup>44</sup> In 2010 zal halverwege deze kabinetsperiode een evaluatie plaatsvinden en zal worden beoordeeld of het beleid moet worden bijgesteld. Afgesproken is dat aan het eind van de contractperiode verantwoording wordt afgelegd door de provincies over de geleverde prestaties. Haaks hierop staan de wensen van de Tweede Kamer om op basis van het Groot project Ecologische Hoofdstructuur (EHS) op vrij gedetailleerde wijze geïnformeerd te worden door de Minister van LNV. De Minister van LNV heeft terecht aangegeven dat het aanwijzen van de EHS als groot project haars inziens niet mag leiden tot het einde van de sturingsfilosofie en de flexibiliteit van het ILG of tot een verzwaring van de informatieplicht van provincies.<sup>45</sup>

### ***C. Regelgeving***

#### **Afspraken tussen de overheden**

De VNG en het kabinet hebben in het Bestuursakkoord afgesproken dat zij vóór 1 oktober 2007 aangeven welke medebewindwetgeving gemeenten belemmert de administratieve lasten te verminderen. Die wetgeving zal door het Rijk met voorrang worden gewijzigd. Tot deze afspraak behoort een conceptwetgevingsprogramma, voorzien van data en termijnen. Het Rijk zal uiterlijk voor eind 2007 zorgen voor een overzicht van de totale administratieve lasten voor burgers en bedrijven, veroorzaakt door gemeenten per ultimo 2006. Verder ondersteunt het Rijk de individuele gemeenten in het doorlichten van de eigen regelgeving en het opstellen van het verbeterplan.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld de voorgestelde taakverwaarlozingsregeling voor de Minister van OCW ten opzichte van gemeenten in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid; advies van 29 april 2009, nr. W05.09.0006 (nog niet openbaar gemaakt).

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2006/07, 29 576, nr. 30.

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 825, nr. 12.

<sup>46</sup> "Samen aan de slag", o.w., blz. 7.



## Waarneming van de Raad

### *C.1 Regeringsvoorstellen*

Ten aanzien van regeringsvoorstellen constateert de Raad dat de afspraak uit de in de Code opgenomen 'Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden' om conceptregelgeving of een conceptbeleidsnotitie voor te leggen aan het IPO en de VNG, niet altijd wordt nagekomen.<sup>47</sup> Voor zover die verplichting wel is nagekomen, wordt het advies niet altijd toegezonden aan de Raad van State. Voor zover dit wel gebeurt, wordt niet altijd ingegaan op de adviezen, noch gemotiveerd aangegeven waarom de bewindspersoon heeft besloten af te wijken van de adviezen.<sup>48</sup> Opvallend is daarbij dat dit laatste zich veelal voordoet bij conceptregelgeving van de Minister van VROM en de Minister voor WWI. Uit de gesprekken met rijksambtenaren blijkt dat sommige ministeries de checklist te bureaucratisch en te formalistisch vinden. De Raad is van oordeel dat dit laatste niet volgt uit de checklist zelf, maar veeleer uit de wijze waarop door betrokken partijen met de voorgeschreven procedure wordt omgegaan. Indien vertegenwoordigers van de VNG en het IPO in een vroegtijdig stadium zijn betrokken bij de voorbereiding van beleid of regelgeving, wordt daaruit, soms eenzijdig, de conclusie getrokken dat een officiële adviesaanvraag niet meer nodig is. Daarmee vervagen de verantwoordelijkheden. Wie zich waartoe verbonden heeft, is achteraf niet duidelijk. De tijd behoeft geen belemmering te zijn voor een officiële adviesaanvraag. De VNG en het IPO hebben maximaal twee maanden de tijd voor het opstellen van een advies. Verlenging van deze termijn voor het raadplegen van de achterban is niet nodig wanneer die raadpleging door de vroegtijdige betrokkenheid al in een eerder stadium heeft kunnen plaatsvinden.

Een ander punt van aandacht uit de checklist in de Code blijven de termijnen voor de inwerkingtreding van nieuw beleid of de invoering van nieuwe regelgeving. Volgens de checklist moet de periode tussen de aanvaarding van beleid of regelgeving en de inwerkingtreding redelijk zijn in relatie tot de aard van het voorstel. Die periode moet in overleg worden vastgesteld. Dat overleg dient plaats te vinden in een vroegtijdig stadium, nadat het nut en de noodzaak van regelgeving of beleidsvorming zijn komen vast te staan. Als uitgangspunt wordt een termijn aangehouden van drie maanden na de officiële afkondiging. Van tevoren gaat het ministerie bij VNG en IPO na of die termijn van drie maanden voldoende is. Indien VNG en IPO van mening zijn dat de drie maanden als overgangstermijn te kort is, vindt overleg plaats over een termijn die wel redelijk wordt geacht. Rondom de inwerkingtreding van de (nieuwe) Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) in juli 2008 hebben zich onenigheden over de implementatietermijn voorgedaan. De tekst stond al in 2006 in het Staatsblad en daardoor waren de

<sup>47</sup> Code Interbestuurlijke Verhoudingen, Den Haag, 2004, blz. 40, 41.

<sup>48</sup> De Raad volstaat met het noemen van enkele voorbeelden; Wet basisregistraties adressen en gebouwen; advies van 21 november 2006, nr. W08.06.0393, Stb. 2008, 39; Wijziging Wet inburgering - ter verruiming van het aanbod inburgeringsvoorzieningen ten behoeve van inburgeringsexamen en staatsexamen NL; advies van 3 december 2007, nr. W08.07.0400, Stb. 2008, 604; Wet(svoorstel) gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen; advies van 8 februari 2008, nr. W08.07.0473, Kamerstukken II, 31 439; (Ontwerp-) Besluit brandveilig gebruiken bouwwerken; advies van 7 april 2008, nr. W08.08.0047, Stb. 2008, 327.

hoofdpijnen reeds bekend. De inwerkingtreding per 1 juli 2008 voldeed dus aan de gebruikelijke implementatietermijn.<sup>49</sup> Maar na 2006 leidden de Invoeringswet Wro<sup>50</sup> en de 'Veegwet Wro'<sup>51</sup> nog tot inhoudelijke wijzigingen. Op 29 april 2008 werd het Besluit RO in het Staatsblad geplaatst<sup>52</sup> en pas op 15 mei 2008 het Invoeringsbesluit Wet RO.<sup>53</sup> De Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 was op 1 juli 2008 nog niet gereed.<sup>54</sup> Er zijn nog een tweede 'Veegwet Wro'<sup>55</sup> en een 'Veegbesluit Bro'<sup>56</sup> noodzakelijk.

Het voorbeeld van de Wro illustreert dat nieuwe regelgeving tot vlak voor de datum van inwerkingtreding, of zelfs erna, nog wordt gewijzigd. Hierdoor blijft de precieze betekenis van de regelgeving lang onduidelijk voor de decentrale overheden en geven zij – zeker in de beginfase – op voorzichtige en terughoudende wijze uitvoering aan de regelgeving. De Raad beseft dat dit soms onvermijdelijk is. De complexiteit en de onderlinge samenhang van regelgeving zijn toegenomen. Ook tijdens de parlementaire behandeling worden soms ingrijpende wijzigingen aangebracht, zoals in de Wro. Maar dit geldt niet voor alle voorgestelde wijzigingen. Sommige wijzigingen in eerdergenoemde 'Veegwetten' en 'Veegbesluit' hadden door grotere zorgvuldigheid bij de voorbereiding van het wetsvoorstel kunnen worden voorkomen.

De Raad merkt voorts op dat de belangrijkste reden voor het opnemen van een implementatietermijn in de Code is dat nieuw beleid of een nieuwe regeling niet alleen wordt ingevoerd, maar ook ordentelijk moet kunnen worden uitgevoerd. Het totale pakket aan wijzigingen op het terrein van de ruimtelijke ordening is volgens sommigen dermate ingrijpend dat van de gemeenten het uiterste wordt gevergd.<sup>57</sup> Naast aanpassingen van gemeentelijke regelgeving moet er bijvoorbeeld voor het eerst gewerkt worden met digitale plannen en integrale beleidsvisies en dient het grondbeleid te worden herijkt. Tegelijkertijd nadert de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht waardoor de kap-, bouw-, milieu-, monumenten- en natuurbeschermingsvergunningen moeten opgaan in één omgevingsvergunning.<sup>58</sup>

In zijn jaarverslag over 2006 heeft de Raad het belang van zorgvuldige wetgeving en het zuinig omgaan met wetten benadrukt. Wetten binden zowel burgers als overheden en brengen zowel verplichtingen als aanspraken met zich mee. Wetten

<sup>49</sup> Wet van 20 oktober 2006, Stb. 2006, 566.

<sup>50</sup> Wet van 22 mei 2008, Stb. 2008, 180.

<sup>51</sup> Wet van 29 mei 2008 tot wijziging van diverse wetten in verband met het aantreden van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en diverse andere wijzigingen (Stb. 2008, 197).

<sup>52</sup> Besluit van 21 april 2008, Stb. 2008, 145.

<sup>53</sup> Besluit van 15 april 2008, Stb. 2008, 159.

<sup>54</sup> Regeling van de Minister van VROM van 21 oktober 2008, Stcrt. 30 oktober 2008, 211, blz. 11. De inwerkingtreding van deze regeling is uitgesteld tot 1 juli 2009.

<sup>55</sup> Wetsvoorstel tot wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard, Kamerstukken II 2008/09, 31 750.

<sup>56</sup> Wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening (herstel oneffenheden), advies van 7 januari 2009, nr. W08.08.0590.

<sup>57</sup> A.W. Klaassen, "Implementatie nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)", in: Tijdschrift Bouwrecht, afl. 2008-12, blz. 866 e.v.

<sup>58</sup> Wet van 6 november 2008, Stb. 2008, 496. De inwerkingtreding, aanvankelijk per 1 januari 2009, is uitgesteld tot 1 januari 2010; B. Warbroek, "Cramer stelt Wabo uit tot 2010", in: Binnenlands Bestuur, 11 juli 2008.

moeten daarom zekerheid bieden. Duurzaamheid is dan ook een belangrijk kenmerk van een goede wet. Om regeldruk te verminderen moet men zuinig zijn met wetten, maar vanwege het bijzondere karakter van wetten moet men er ook zuinig op zijn.<sup>60</sup> Een voorbeeld waarbij van duurzaamheid geen sprake is, vormt de Wet inburgering. Deze wet van 30 november 2006 is geplaatst in het Staatsblad van 7 december 2006, waarna de wet - binnen drie weken - op 1 januari 2007 in werking trad<sup>60</sup>, tegelijkertijd met een andere omvangrijke wet, de Wet maatschappelijke ondersteuning.<sup>61</sup> Sindsdien is de Wet inburgering acht keer gewijzigd, lopende wijzigingen meegerekend.<sup>62</sup> De wijzigingen beogen weliswaar een vereenvoudiging van de uitvoering van het inburgeringsstelsel en geven gemeenten meer ruimte die past bij hun verantwoordelijkheid als lokale regisseur, maar een zorgvuldiger voorbereiding van deze wet onder minder tijdsdruk zou de uitvoeringsinstanties (de ROC's, de gemeenten en ook de marktorganisaties) beter in staat hebben gesteld zich voor te bereiden en zou wellicht een 'Deltaplan inburgering'<sup>63</sup> overbodig hebben gemaakt. De tijdswinst die men dacht te boeken met snelle invoering is inmiddels ruimschoots tenietgedaan. De indruk bestaat dat de snelheid waarmee de Wet inburgering werd opgesteld en ingevoerd voor een deel samenhangt met het feit dat de wet behoort tot het takenpakket van een minister zonder portefeuille, de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, uit de kabinetten Balkenende-II en -III, respectievelijk een programmaminister, de Minister voor WWI, uit het kabinet Balkenende-IV. De dadendrang van deze ministers kan wellicht verklaard worden door hun bijzondere positie in het kabinet op een politiek belangrijk en gevoelig beleidsterrein. Meer dan de 'reguliere' ministers zullen zij hun bestaansrecht moeten waarmaken. Juist deze bewindspersonen willen vaak binnen vier jaar resultaten zien. Dat kan de samenwerking met de decentrale overheden onder

<sup>60</sup> Jaarverslag Raad van State 2006, Den Haag, 2007, blz. 56, 57 ([www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen](http://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen)).

<sup>60</sup> De Wet inburgering zou aanvankelijk medio 2006 in werking treden (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 7, blz. 122). Die inwerkingtreding is uitgesteld tot 1 januari 2007, maar verzoeken van Kamerleden (Kamerstukken II 2006/07, 30 308, nr. 111) en van de VNG om de implementatietermijn van drie maanden aan te houden en de inwerkingtreding op 1 april 2007 te laten plaatsvinden (brief VNG van 16 november 2006, kenmerk SEZ/U200601879) zijn niet gehonoreerd.

<sup>61</sup> Wet van 29 juni 2006, Stb. 2006, 351.

<sup>62</sup> - Voorstel van wet participatiebudget (advies van 14 augustus 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31 567, nr. 4, Stb. 2008, 588);

- Voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering (inburgeringsvoorzieningen voor alle inburgeringsplichtigen gericht op het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal) (advies van 3 december 2007, Kamerstukken II 31 514, nr. 4; Stb. 2008, 600);

- Voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering (inburgeringsvoorzieningen voor alle inburgeringsplichtigen gericht op het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal) (advies van 3 december 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 318; Stb. 2008, 604);

- Voorstel van tot wijziging van de Wet inburgering en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het vervallen van de mogelijkheid om Nederlandse onderdanen tot inburgering te verplichten (advies van 2 november 2006, Kamerstukken II 2006/07, 30 877, nr. 4; Stb. 2008, 229);

- Ontwerp-Aanpassingswet vierde tranche Awb (advies van 2 maart 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 124, nr. 4);

- Voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen) (advies van 8 oktober 2008, Kamerstukken II 31 791);

- Voorstel van wet Investeren in Jongeren (advies van 16 oktober 2008, Kamerstukken II 2008/09, 31 775, nr. 4).

<sup>63</sup> "Deltaplan inburgering: vaste voet in Nederland", Kamerstukken II 2006/07, 31 143, nr. 1.

druk zetten. Dat de samenwerking ook goed kan gaan, blijkt uit de Handreiking 'Datgene wat ons bindt', waarin een goede afstemming van het lokale en het landelijke integratiebeleid heeft plaatsgevonden.<sup>64</sup>

### C.2 Vermindering van de regeldruk

Het kabinet heeft in mei 2007 de Taskforce Vermindering regeldruk gemeenten (Taskforce) ingesteld. De Taskforce heeft tot 1 januari 2009 bestaan en heeft gemeenten geholpen om versneld de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verminderen. Uit de voortgangsrapportages blijkt dat de Taskforce voortvarend te werk is gegaan.<sup>65</sup> Minder zichtbaar is de vermindering van de regeldruk waaraan provincies en gemeenten zelf onderworpen worden. Voor de medebewindswetgeving heeft de VNG een zogenoemde 'blokkadellijst' opgesteld. Op deze lijst staan wensen voor aanpassing van rijksregelgeving, waardoor gemeenten een dereguleringsslag zouden kunnen maken. Per wens is onder meer aangegeven of deze politiek haalbaar is, direct of op termijn kan worden gerealiseerd. Afgesproken is inmiddels dat de departementen de (politiek haalbare) wensen met voorrang zullen aanpakken. De wetsvoorstellen waarin deze wijzigingen worden meegenomen zijn echter (nog) niet om advies voorgelegd aan de Raad.

### C.3 Initiatiefvoorstellen

Ten aanzien van de initiatiefvoorstellen vanuit de Tweede Kamer die in de periode 2006–2008 aan de Raad voor advies werden voorgelegd, constateert de Raad dat deze voorstellen veelal beogen eerder aan de decentrale overheden toegekende bevoegdheden of beleidsruimte weer te centraliseren respectievelijk te beperken.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> "Datgene wat ons bindt", Den Haag, juni 2008. Deze handreiking is opgesteld door een werkgroep bestaande uit ambtenaren van de Directie Integratie & Inburgering van het ministerie van VROM, van gemeenten, vertegenwoordigers van de VNG en FORUM. In deze handreiking is een gemeenschappelijke visie op hoofdlijnen geformuleerd en is deze visie op concrete wijze uitgewerkt voor de onderwerpen inburgering, onderwijs, werk, wonen, sociale integratie, actief burgerschap, emancipatie/participatie van allochtone vrouwen en veiligheid.

<sup>65</sup> Plan van aanpak Regeldruk Bedrijven 2007-2011, Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 202 en de Voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Toezicht, aangeboden aan de Tweede Kamer op 4 maart 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 701, nr. 11).

<sup>66</sup> - Wetsvoorstel van het lid Van Dijken tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de vrijstelling van parkeerbelasting en voor houders van een gehandicaptenparkeerkaart; advies van 4 januari 2007, nr. W04.06.0507; Kamerstukken II 2006/07, 30 879. Het voorstel brengt een beperking met zich van de vrijheid die gemeentebesturen thans toekomt op het gebied van het parkeerbeleid en de heffing van parkeerbelasting. Zo'n inbreuk op de decentrale verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen behoeft een toereikende rechtvaardiging, waarbij het belang dat is gemoeld met de inbreuk wordt afgewogen tegen de waarde van de decentralisatie.

- Wetsvoorstel van het lid Bakker tot wijziging van de Mediawet (financiering lokale omroep); advies van 8 januari 2007, nr. W05.06.0469, Kamerstukken II 2007/08, 30 855. Het voorstel beoogde een centralisering van de financiering van lokale omroepen.

- Wetsvoorstel van de leden Van der Vlies en Gesthuizen tot verduidelijking van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet; advies van 14 februari 2007, nr. W10.06.0564, Kamerstukken II 2006/07, 30 914. Het voorstel beoogde de invoering van goedkeurings- en vernietigingsbevoegdheid aan MEZ ten aanzien van de toerismebepaling in gemeentelijke verordeningen.

- Wetsvoorstellen van het lid Kant tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de vaststelling van basistarieven voor huishoudelijke verzorging, tot beëindiging van de verplichting tot het aanbesteden van maatschappelijke ondersteuning en om de bekostiging van het gemeentelijk beleid op het terrein van de huishoudelijke verzorging door middel van specifieke uitkeringen te laten plaatsvinden

Deze constatering werd al eerder verwoord in de eerste periodieke beschouwing, met als voorbeeld het wetsvoorstel Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De Tweede Kamer wilde bij dat wetsvoorstel, mede onder invloed van enkele krachtige maatschappelijke en politiek actieve groepen, in een groot aantal kwesties, waarin uiteenlopende lokale praktijken zouden kunnen ontstaan, duidelijkheid scheppen, door de speelruimte van de gemeenten in te perken.<sup>67</sup> Ook na de inwerkingtreding van de WMO zijn daartoe initiatiefvoorstellen ingediend.<sup>68</sup> Deze ontwikkeling is destijds door de Kamercommissie Vraagpunten Decentralisatie (commissie-Franssen) verklaard door te wijzen op de in de Tweede Kamer aanwezige spanning tussen enerzijds de generalisten die intensivering van de decentralisatie bepleiten en anderzijds de specialisten die, met een beroep op de geringe bestuurskracht en de beperkte schaal van gemeenten of met een beroep op het gelijkheidsbeginsel, decentralisatie tegengaan.<sup>69</sup> Uit de analyse en aanbevelingen van de stuurgroep parlementaire zelfreflectie onder leiding van de Voorzitter van de Tweede Kamer blijkt dat ook de Kamerleden zich in toenemende mate bewust zijn van hun positie ten opzichte van de decentrale overheden. Volgens de stuurgroep parlementaire zelfreflectie beseffen zij dat de wereld niet vanuit het Binnenhof wordt geregeerd en dat er sprake is van een verschuiving van verantwoordelijkheden naar decentrale overheden en de Europese Unie. De stuurgroep parlementaire zelfreflectie beveelt daarom aan de verhouding met de verschillende bestuurslagen goed voor ogen te houden met als uitgangspunt dat lokale bestuurders ook volwassen bestuurders zijn en de Kamer niet alles gulzig naar zich toe moet trekken.<sup>70</sup> Evenals in de eerste beschouwing<sup>71</sup> voegt de Raad hieraan toe dat dit laatste uitgangspunt ook door bewindslieden vaker in acht zou kunnen worden genomen bij de beantwoording van kamervragen. Zij moeten kunnen en durven zeggen: ik ga er niet (meer) over.<sup>72</sup>

#### **D. De Europese Unie**

##### **Afspraken tussen de overheden**

In de bestuursakkoorden met de gemeenten en de provincies is afgesproken dat gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk zijn voor het 'Europa-proof' zijn. Daar heeft ook het Rijk belang bij, omdat het Rijk wordt aangesproken door de EU

---

(adviezen van 17 april 2008, nrs. W13.08.0066, W13.08.0073 en W13.08.0082, Kamerstukken II 2007/08, 31 347, 31 375 resp. 31 353. De voorstellen leidden ertoe dat de gemeentelijke beleidsvrijheid geweld wordt aangedaan. Eén voorstel beoogde de introductie van een nieuwe specifieke uitkering.

<sup>67</sup> "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., blz. 47.

<sup>68</sup> Wetsvoorstellen van het lid Kant tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de vaststelling van basistarieven voor hulshoudelijke verzorging, tot beëindiging van de verplichting tot het aanbesteden van maatschappelijke ondersteuning en om de bekostiging van het gemeentelijk beleid op het terrein van de hulshoudelijke verzorging door middel van specifieke uitkeringen te laten plaatsvinden (adviezen van 17 april 2008, nrs. W13.08.0066, W13.08.0073 en W13.08.0082, Kamerstukken II 2007/08, 31 347, 31 375 resp. 31 353.

<sup>69</sup> Rapport "Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven", Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 42-43, blz. 24-27.

<sup>70</sup> "Vertrouwen en zelfvertrouwen", Parlementaire zelfreflectie, Den Haag, maart 2009, blz. 11 en 13.

<sup>71</sup> "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., blz. 73.

<sup>72</sup> Dit laatste wordt wel regelmatig gedaan door de huidige Minister van BZK; zie Kamerstukken II 2006/07, Aanhangsel, nr. 2086, blz. 4419, nr. 2408, blz. 5097, 2577, blz. 5461, nr. 2632, blz. 5577 én Kamerstukken II 2007/08, Aanhangsel, nr. 180, blz. 383.

in geval van niet-naleving van Europees recht door gemeenten en provincies. Maar het Rijk heeft hier ook een eigen taak. Gemeenten en provincies kunnen immers op hun beurt hinder ondervinden als EU-regels niet tijdig door het Rijk in Nederlandse regelgeving worden geïmplementeerd. In de nieuwe wet ter bevordering van de naleving van Europese regels door medeoverheden moet een evenwicht tussen deze beide belangen worden gevonden. Daarnaast is het van belang dat het Rijk het de provincies en gemeenten mogelijk maakt 'Europa-proof' te zijn. Het gaat dan vooral om de tijdige en volledige beschikbaarstelling van voor gemeenten en provincies relevante EU-informatie en het verder uitbouwen van gezamenlijke, langjarige arrangementen, zoals het Kenniscentrum Europa Decentraal.

In aanvulling op het bovenstaande zijn het kabinet, de gemeenten en de provincies het volgende overeen gekomen:

- in een actieplan worden afspraken vastgelegd voor de verdere uitwerking en invulling van tijdige impactanalyses van de decentrale gevolgen van Europese beleidsvoorstellen en voor het betrekken van decentrale overheden bij de Nederlandse besluitvorming in de Europese Unie;
- het Rijk zal artikel 2 van de Fv-wet toepassen op nieuw Europees beleid en met de gemeenten en provincies bezien of sprake is van financiële consequenties en de wijze waarop die (kunnen) worden gedekt;
- voor prioritaire Europese dossiers zoals de Dienstenrichtlijn wordt een uitgewerkt implementatietraject afgesproken, waarbij het Rijk een duidelijke interdepartementale coördinatie verzorgt;
- de VNG en het IPO worden intensief betrokken bij de discussie en standpuntbepaling over de verenigbaarheid van publieke dienstverlening en interne marktregels.<sup>73</sup>

#### Waarneming van de Raad

Uit de 'Beleidsvisie Binnenlandse bestuurskracht in Europa'<sup>74</sup> van 18 september 2007 blijkt dat er nieuwe impulsen worden gegeven aan verbetering van de behartiging van de belangen van de decentrale overheden in Brussel. Dit werd ook bepleit in de eerste beschouwing.<sup>75</sup> Dit gebeurt onder meer door voortgaande financiering van het Kenniscentrum Europa Decentraal, door vorming van interbestuurlijke dossierteams, door het houden van voorlichtingsbijeenkomsten en door het opstellen van informatiewijzers.

In december 2008 is het toegezegde 'Actieplan Europa en decentrale overheden' vastgesteld. In dit actieplan worden nieuwe acties aangekondigd om de ambities van de Minister van BZK voor een krachtig binnenlands bestuur in Europa waar te maken. Het actieplan moet leiden tot een betere afstemming in een vroegtijdig stadium van de Europese beleidsvorming. Daardoor kunnen de gevolgen voor decentrale overheden tijdig geanalyseerd worden. Op die manier kan worden voorkomen dat deze bij de uitvoering van hun publieke taken worden geconfronteerd met onvoorziene, ongewenste en onevenredig grote neveneffecten

<sup>73</sup> "Samen aan de slag", a.w., biz. 4 en Bestuursakkoord rijk-provincies 2008 – 2011, a.w., biz.8.

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 4.

<sup>75</sup> "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w. paragraaf 3.6, biz. 50-56, en Aanbeveling III, biz. 74.

van Europese regels. Een belangrijke actie om deze doelstellingen waar te maken is een goede gezamenlijke agendavorming op basis van gezamenlijke analyse en identificatie van prioritaire dossiers uit het wetgevings- en werkprogramma's van de Europese Commissie. Deze gezamenlijke agenda zal maandelijks worden besproken in het Europa Overleg Binnenlands Bestuur waarin de departementen van BZK en Buitenlandse Zaken, VNG en IPO vertegenwoordigd zijn.

De Raad is van oordeel dat de aanbevelingen uit de eerste beschouwing over de relatie van de decentrale overheden en de Europese Unie voortvarend ter hand zijn genomen. Dit oordeel werd bevestigd door de gesprekspartners tijdens de door de Raad gevoerde gesprekken in het najaar van 2008. De Raad is kritischer over de aanpak van de implementatie van de EGTS-verordening (hierna: de verordening) in de Uitvoeringswet EGTS-verordening. Deze verordening creëert de rechtspersoon Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) als instrument waarmee lidstaten, regionale en lokale autoriteiten kunnen samenwerken ter uitvoering van programma's binnen de grensoverschrijdende Europese territoriale samenwerking.

De EGTS is uit hoofde van de verordening een publiekrechtelijke instelling. De beoogde leden van een EGTS kunnen enkel (semi-)publieke instellingen zijn, veelal decentrale overheden. De Raad heeft reeds in de eerste beschouwing onderkend dat bestaande bevoegdheidsverdelingen tussen de centrale overheid en decentrale overheden nogal eens door het Europese recht worden doorbroken.<sup>76</sup> De Raad voegt daar in dit advies aan toe dat dit niet kan betekenen dat bestaande "spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen" ter zijde worden geschoven. Die spelregels hebben onder meer betrekking op de wijze waarop het Rijk toezicht houdt op de decentrale overheden, zo veel mogelijk via bestaande algemene bevoegdheden ingevolge de Gemeente- of Provinciewet. De Raad beveelt in zijn advies dan ook aan in het voorstel ter implementatie van de verordening slechts een regeling te treffen voor het toezicht op die entiteiten die nog niet ingevolge een andere wettelijke regeling aan interbestuurlijk toezicht zijn onderworpen en de decentrale overheden expliciet van de werking ervan uit te zonderen.<sup>77</sup>

### **§ 2.3 Beoordeling van de Raad**

Op basis van de gevoerde gesprekken, de eigen advisering en waarnemingen is de Raad van oordeel dat de verstandhouding tussen de overheden is verbeterd ten opzichte van de periode 2004-2006. De verstandhouding is evenwel nog niet optimaal of - beter gezegd - de balans tussen de overheden slaat nog te vaak door naar de kant van de rijksoverheid. De samenwerking tussen de overheden op het terrein van de Europese Unie is goed. Het beleid komt op dit terrein voortvarend tot stand. De ontwikkelingen op het terrein van de financiën, van het toezicht en van de nationale regelgeving blijven daarbij achter.

De ontwikkelingen op het terrein van de financiële huishouding van de decentrale overheden trekken een zware wissel op de verstandhouding tussen de overheden.

<sup>76</sup> "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., paragraaf 2.2.

<sup>77</sup> Advies van 15 december 2008, W04.08.0465 (nog niet openbaar gemaakt).

Bij het in ontvangst nemen van de adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen over de tienjarige Fv-wet op 31 oktober 2007 gaf de Staatssecretaris van BZK aan prioriteit te willen geven aan het herstellen van de bestuurlijke verhoudingen boven het wijzigen van de Fv-wet. Dit laatste betekent volgens haar echter niet dat zij geen verbeteringen zou willen aanbrengen in de financiële verhoudingen.

De in paragraaf 2.2 genoemde wijzigingen, vereenvoudigingen en overheveling van taken en bevoegdheden naar de decentrale overheden op het terrein van de financiën en het toezicht, gaan gepaard met een verzwaring van de bewijslast voor decentrale overheden en met de introductie binnen het generieke toezicht van specifieke bevoegdheden voor vakministers. Dit komt niet ten goede aan de beoogde vermindering van toezichtslasten en de grotere transparantie in het interbestuurlijke toezicht. De impuls aan de horizontale verantwoordingsmechanismen en kwaliteitsborging die door het kabinet wel was toegezegd, wordt daardoor niet gegeven.

De Raad beseft dat er altijd voorbeelden zullen zijn van situaties bij enkele gemeenten en provincies die de centrale overheid anders zou willen zien, maar de vraag is of die situaties het verlenen van specifieke bevoegdheden binnen het generieke toezicht aan ministers rechtvaardigen. Kunnen die situaties ook niet worden overgelaten aan het eigen horizontale verantwoordingsmechanisme, inclusief het toezicht van de decentrale rekenkamers, en het algemene verticale toezicht, bestaande uit schorsing en vernietiging van besluiten en het in de plaats treden in geval van taakverwaarlozing? Zou aldus ook niet meer recht worden gedaan aan de controlerende taak van gemeenteraden en provinciale staten en daarmee aan het dualisme?

De in de eerste beschouwing aanbevolen bevordering van de kennis van de grondslagen van het openbaar bestuur is door de bewindspersonen van BZK opgevolgd in het 'Actieprogramma lokaal bestuur' en door het organiseren van gemeentedagen. Het Actieprogramma is tot stand gekomen in overleg met VNG, de Vereniging van Raadsleden, de Vereniging van Griffiers, de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Wethoudersvereniging en het Genootschap van burgemeesters. Door middel van het Actieprogramma worden onder meer de professionalisering en verbetering van de bestuurscultuur gestimuleerd. Tijdens de gemeentedagen worden gemeenten geïnformeerd over de ontwikkelingen op het terrein van de financiële verhoudingen, in het bijzonder de ontwikkeling van het gemeentefonds en over actualiteiten op het terrein van het openbaar bestuur. De vergroting van de bekendheid van de Code onder de vakdepartementen lijkt geen invulling te hebben gekregen. Het interdepartementale Beoordelingskader Interbestuurlijke Verhoudingen van februari 2007 vormt daarop een gunstige uitzondering. In de gesprekken in het najaar van 2008 werd door de gesprekspartners van alle bestuurslagen nog steeds het belang van beide aanbevelingen uit de eerste beschouwing verwoord. Door het grote verloop onder



de volksvertegenwoordigers zijn de spelregels in het openbaar bestuur en de omgangsvormen in de interbestuurlijke verhoudingen onvoldoende bekend.<sup>78</sup> De aanbeveling van de Raad om naast het afsluiten van bestuursakkoorden ook de Code aan te passen en daarin ook de omgangsvormen op te nemen die in acht moeten worden genomen bij de uitvoering van de verschillende onderdelen van de bestuursakkoorden, is niet nagekomen. De Minister van BZK had echter wel toegezegd de aanpassing van de Code te betrekken in de gesprekken over een bestuursakkoord.<sup>79</sup> De Raad betreurt dat die toezegging niet gestand is gedaan. Duidelijkheid over de omgangsvormen kan wrevel over en weer voorkomen.

De Raad betreurt ook dat de afspraak uit de Code dat het IPO en de VNG tijdens de kabinetsformatie worden geconsulteerd, niet is nagekomen. Ofschoon de vertegenwoordigers van de provincies en gemeenten geen partij zijn bij een regeerakkoord, zijn provincies en gemeenten bij de uitvoering van vele onderdelen van dat akkoord wel nodig. Het consulteren van IPO en VNG zou blijk hebben gegeven van dat besef en zou hebben kunnen leiden tot een gevoel van medeverantwoordelijkheid.

De meeste ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen gaan weliswaar in de juiste richting, maar bestaan nog te veel uit goede intenties en woorden en te weinig uit resultaten en daden. De in de eerste beschouwing bepleite regierol voor de Minister van BZK op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen komt onder meer tot uitdrukking in de coördinatie inzake de financiën en het toezicht en de tweejaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer over de 'Staat van het Bestuur'. Tegelijkertijd wordt die rol ondermijnd door een gebrek aan medewerking van de vakdepartementen, waarvan overigens BZK er ook een is als het bijvoorbeeld de veiligheidsportefeuille betreft, en soms door provincies en gemeenten zelf.

Het afsluiten van bestuursakkoorden, het opstellen van programma's en het formuleren van kabinetsstandpunten alléén zijn niet voldoende. Het komt op de uitvoering aan. De regierol die aan de Minister van BZK is toebedeeld voor de interbestuurlijke verhoudingen en meer in het bijzonder het toezicht op de naleving van het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Oosting, zou zowel ambtelijk als ministerieel moeten worden versterkt. De minister moet zowel buiten als binnen het kabinet weer hét aanspreekpunt zijn voor de decentrale overheden. Buiten het kabinet voor de decentrale overheden over aangelegenheden die de vakdepartementen betreffen, binnen het kabinet voor de vakdepartementen over aangelegenheden die de decentrale overheden betreffen. Ambtelijk moet de versterking plaatsvinden doordat vakdepartementen het ministerie van BZK tijdig op de hoogte brengen van contacten met de decentrale overheden en het ministerie van BZK de ruimte geven om te adviseren of te bemiddelen bij patstellingen tussen vakdepartementen en decentrale overheden. Ministerieel zou de versterking kunnen plaatsvinden doordat de Minister van BZK zijn regierol invult in nauw samenspel en samenspraak met de Minister van Algemene Zaken. De positie van de Minister van BZK zou ook kunnen worden versterkt, door hem het

<sup>78</sup> B. Warbroek, "Statenleden krijgen bijles in recht", in: Binnenlands Bestuur, 11 juli 2008.

<sup>79</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 22, blz. 4.

recht van medeondertekening te geven bij wetsvoorstellen of ontwerpbesluiten die meer in het bijzonder ook provincies en gemeenten raken.

Het herstel van de interbestuurlijke verhoudingen kan naar het oordeel van de Raad worden versneld. Gelijkwaardigheid van de decentrale overheden en respect voor hun autonome positie in ons staatsbestel zijn geen vanzelfsprekendheid en moeten vaak per onderwerp opnieuw worden bevochten.

In hoofdstuk 4 zal de Raad daarom aanbevelingen doen voor de verdere verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen.

## Hoofdstuk 3 Huidige stand van zaken decentralisatie-operatie

### § 3.1 Inleiding

In de sinds 1987 gesloten bestuursakkoorden wordt, al dan niet in dezelfde bewoordingen, het basisprincipe "Decentraal wat kan, centraal wat moet" als uitgangspunt genomen voor de interbestuurlijke verhoudingen en voor de diverse decentralisatie-operaties van opeenvolgende kabinetten. Het principe lijkt door iedereen te worden onderschreven, zo vaak is en wordt het aangehaald in kabinetsstandpunten.<sup>80</sup> Desalniettemin laat de naleving van dit principe te wensen over en moet het principe telkens worden herbevestigd, bijvoorbeeld in de Code in 2004. Wanneer kan iets decentraal? Wanneer moet iets centraal? Wie beslist uiteindelijk over de keuze voor decentraal of centraal? Deze vragen blijken in de praktijk niet eenduidig te kunnen worden beantwoord.

In de adviesaanvraag is de Raad gevraagd een beoordeling te geven van de decentralisatie-operatie van het zittende kabinet zoals die ten tijde van de voorbereiding van deze tweede beschouwing vorm heeft gekregen. Daarbij werd tevens gevraagd een beoordeling te geven over de samenhang tussen de inhoud van de bestuursakkoorden, de rapporten van de commissie-Lodders en de taakgroep-D'Hondt en van het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Oosting.

Om zich een oordeel te kunnen vormen over de huidige decentralisatie-operatie heeft de Raad allereerst het basisprincipe verkend dat ten grondslag ligt aan de decentralisatie-operaties en vervolgens de doorwerking van dit principe in de praktijk. De Raad heeft daarvoor verschillende wetenschappelijke publicaties en onderzoeken bestudeerd en geanalyseerd. Ook in de gevoerde gesprekken in het najaar van 2008 stond telkens de vraag centraal wat er op Rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau nodig is om aan het basisprincipe te kunnen voldoen. In paragraaf 3.2 en bijlage 1 zijn de resultaten van deze verkenning opgenomen. In paragraaf 3.3 geeft de Raad een verkorte weergave van de huidige kabinetsplannen met decentralisatie. In paragraaf 3.4 komt de Raad ten slotte tot een oordeel over die plannen in het licht van de eerdere onderzoeksresultaten.

### § 3.2 De theorie en de praktijk van decentralisatie

#### 3.2.1 De theorie achter decentralisatie

Het doel van de decentralisatie is de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren door het bestuur zo te organiseren dat de dienstverlening aan de burger het meest doeltreffend kan geschieden en deze relatief het gemakkelijkst kan

<sup>80</sup> Zie bijvoorbeeld 'Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling' (Kamerstukken II 2003/04, 29 435, nr. 2) en 'Pieken in de Delta: gebiedsgerichte economische perspectieven' (Kamerstukken II 2003/04, 29 697, nr. 1). In beide kabinetsstandpunten wordt het basisprincipe genoemd als hét uitgangspunt voor het ruimtelijke respectievelijke economische beleid.

worden beïnvloed en gecontroleerd. In de Decentralisatienota van november 1980 kwam het toenmalige kabinet tot de conclusie dat, als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, de centralisatie in de bestuurlijke organisatie te ver was doorgeschoten.<sup>81</sup> Als belangrijke knelpunten in het functioneren van de rijksoverheid werden genoemd:

- *het functioneren van de democratie en de democratische controle* (door de sterke centralisatie, versnippering en verambtelijking van de besluitvorming is het parlement steeds minder in staat voldoende zicht te houden op het rijksbeleid en de uitvoering daarvan; de plaatselijke democratie wordt uitgehold doordat de vakdepartementen onnodig gedetailleerde beslissingen nemen en de financiële verantwoordelijkheid van de decentrale overheden uithollen door een toenemend gebruik van specifieke uitkeringen);
- *de (on)bestuurbaarheid op centraal niveau* (geringe beheersbaarheid en effectiviteit van veel rijksbeleid als gevolg van horizontale en verticale informatie- en coördinatieproblemen; deze problemen zijn ontstaan door verkokering op rijksniveau, detailbemoëienis, alsmede onvoorzien en onbedoelde effecten van centraal beleid);
- *de suboptimale allocatie van middelen* (een optimale bestemming van geldmiddelen kan op lokaal niveau beter plaatsvinden dan op centraal niveau doordat concrete bestedingen kunnen worden afgewogen tegen de plaatselijke belangen en omstandigheden);
- *de (on)bestuurbaarheid en integratie van beleid van decentrale overheden* (het voeren van integraal beleid op decentraal bestuursniveau wordt bemoeilijkt, omdat steeds meer elementen van dat beleid elders en vaak op fragmentarische wijze worden geregeld);
- *de eenvormigheid* (het streven naar eenvormigheid leidt tot een vermindering van de keuzevrijheid, variatie en speelruimte).<sup>82</sup>

Als argumenten ten gunste van decentralisatie aan provincies en gemeenten werden destijds genoemd:

- *toegankelijkheid voor en democratische invloed van de burgers op de concrete voorziening* (gedecentraliseerde besluitvorming maakt het mogelijk op directe wijze rekening te houden met de wensen van de burger ter plaatse ten aanzien van de aard van concrete overheidsvoorzieningen);
- *maatwerk* (decentralisatie leidt tot beslissingen die rekening houden met specifieke omstandigheden ter plaatse waarmee de doelmatigheid van de besteding van de schaarse overheidsmiddelen gediend is);

<sup>81</sup> Nota Decentralisatie van rijkstaken, Kamerstukken II 1980/81, 16 492, nrs. 1, 2, blz. 9-13. Als belangrijke oorzaken van de centralisatie tot dan toe in Nederland werden genoemd: de maatschappelijke schaalvergroting (bovenlokale effecten en internationale verwevenheid), ontwikkelingen in de gerichtheid van maatschappelijke vraag (verwachtingen van burgers en de rol van politieke partijen en belangenorganisaties), eisen gesteld aan het voorzieningsniveau (eisen van uniformiteit en kwaliteit), machtsfactoren in het bestuur (afschuiven of aantrekken van verantwoordelijkheden) en de verambtelijking van de interne beleidsvoering (overheidsfinanciën, de regelgeving en toezicht).

<sup>82</sup> Decentralisatienota, a.w., blz. 17, 18. Zie voor overwegingen pro centralisatie ook de beschrijving en categorisering van M. Oosting, 'Decentralisatie: bezint eer gij voortgaat.', in: Aspecten van decentralisatie, Essaybundel van de Raad voor het binnenlands bestuur onder redactie van M. Oosting, Den Haag, 1984, blz. 9, 10.

- *vrijheid en variatie* (per decentralisatie worden overheden vrijgelaten ten aanzien van de vraag of - en hoe - men een bepaalde voorziening wil leveren);
- *efficiency en effectiviteit* (decentralisatie leidt in veel gevallen tot beperking van de bureaucratie en communicatie- en coördinatiekosten).<sup>83</sup>

Bovengenoemde nadelen van centralisatie en voordelen van decentralisatie zijn gedeeltelijk elkaars spiegelbeeld en overlappen elkaar op de onderdelen democratie en burgerperspectief en het (dis)functioneren van de (rijks)overheid.

Door het afsplitsen van onderdelen van het ministerie van Binnenlandse Zaken in aparte vakdepartementen onder gelijktijdige uitbreiding van het takenpakket is een verkokering op rijksniveau ontstaan die niet alleen leidt tot ernstige problemen in het functioneren van de rijksoverheid, maar ook de democratische controle door het parlement bemoeilijkt en een *grotere afstand tot de burger* creëert.

Voorbeelden van die problemen zijn onvoldoende aandacht voor uitvoeringsaspecten, gebrek aan maatwerk en coördinatie- en communicatieproblemen. Decentralisatie zou de kwaliteit van het openbaar bestuur ten goede komen omdat provincies en gemeenten beter in staat zijn tot integrale beleidsvorming, het leveren van maatwerk, meer efficiency en grotere effectiviteit. Decentralisatie draagt bij aan het versterken van de lokale democratie, het vergroten van de toegankelijkheid van het bestuur en het verkleinen van de afstand tussen burgers en bestuur.

Dertig jaar later dringt de vraag zich op of de provincies en de gemeenten deze hooggespannen verwachtingen hebben kunnen waarmaken.

Zijn provincies en gemeenten in staat tot maatwerk? Wordt het burgerperspectief voldoende in het oog gehouden tijdens het decentralisatieproces of wordt te veel geredeneerd vanuit het eigen politiek-bestuurlijke belang? Leidt decentralisatie soms niet tot grotere afstand tussen de burger en de politiek doordat voor sommige taken intergemeentelijke of regionale samenwerking noodzakelijk is? Heeft de wijze waarop taken door het Rijk worden gedecentraliseerd invloed op het kunnen uitvoeren van de taken door provincies en gemeenten?

Worden lokale democratie en lokale identiteit door decentralisatie inderdaad versterkt? Maken provincies en gemeenten serieus werk van het verkleinen van de afstand tot de burger en de vergroting van de dienstverlening? Welke voorwaarden moeten daarvoor worden vervuld? Wat zijn de gevolgen van deze voorwaarden voor de schaalgrootte van provincies en gemeenten in combinatie met bestuurskrachtmetingen?

Uit wetenschappelijke publicaties en studies die zijn verricht naar decentralisatieprojecten blijkt dat het meer of minder succesvol verlopen van verschillende decentralisatie-operaties of het kunnen bieden van maatwerk en integraal beleid van een aantal factoren afhankelijk is. Deze factoren worden beschreven in de volgende paragraaf.

<sup>83</sup> Decentralisatienota, a.w., blz. 15-16. Zie voor overwegingen pro decentralisatie ook de beschrijving en categorisering van M. Oosting, a.w., blz. 10-11.

### 3.2.2 (De)centralisatie in de praktijk

Algemene criteria voor een keuze tussen centralisatie en decentralisatie zijn in de praktijk moeilijk te hanteren. De criteria die veelal worden genoemd, zijn niet alle strak omljnd en niet alle in concrete situaties toepasbaar. Ze blijken bovendien niet dwingend, omdat de praktijk ten aanzien van de meeste algemene overwegingen om al dan niet tot decentralisatie te besluiten, goed functionerende uitzonderingen laat zien. Desalniettemin noemde het toenmalige kabinet in de Decentralisatienota en het latere Decentralisatieplan een aantal overwegingen, op grond waarvan doorgaans gekozen wordt voor centralisatie:

- economische schaalvoordelen (bijvoorbeeld ICT-voorzieningen, centrale inkoop publieke werken),
- noodzakelijke uniformiteit (bijvoorbeeld vaststelling inhoud en buitenkant paspoort, vaststelling verkeersregels, muntstelsel, maten en gewichten),
- externe, internationale effecten (EU, NAVO, VN),
- doeleinden van overheidsbeleid die van nationaal belang worden geacht (bijvoorbeeld defensie, buitenlandse zaken, inkomensbeleid; prijsbeleid, het economisch sectorbeleid, rechtspraak, rechterlijke organisatie, zeevering).<sup>64</sup>

Het toenmalige kabinet gaf aan dat per beleidsterrein of taakgebied vastgesteld dient te worden in hoeverre centrale sturing nog wenselijk of noodzakelijk is. Daarbij legde het kabinet de bewijslast voor het belang of de noodzaak van centrale beïnvloeding nadrukkelijk bij de centrale overheid.<sup>65</sup>

#### De rol van bestuurskracht en schaalgrootte

Die bewijslast blijkt in de praktijk mee te vallen. Kan men vanuit macroperspectief decentralisatie gemakkelijk verdedigen, vanuit microperspectief blijkt dat een stuk lastiger. Steeds als het aankomt op de specifieke en gedetailleerde onderdelen van de te decentraliseren taakuitvoering, komen er tal van argumenten tevoorschijn die pleiten voor een (gedeeltelijk) behoud van de centrale taakbehartiging.<sup>66</sup> Decentralisatie brengt ook een afbreken van (machts)posities en beïnvloedingsmogelijkheden voor de rijksoverheid met zich. De belangen die de centrale overheidsbureaucratie op dit punt heeft, hebben volgens Dölle c.s. voortdurend een snelle realisatie van decentralisatieplannen tegengehouden.<sup>67</sup> De

<sup>64</sup> Decentralisatienota, a.w., blz. 14 -15 en Decentralisatieplan, Kamerstukken II 1982/83, 16 492, nrs. 7-8, blz. 10.

<sup>65</sup> Decentralisatienota, a.w., blz. 21.

<sup>66</sup> A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, J.W.M. Engels, "Handboek van het Nederlandse gemeenterecht", Deventer, 2004, blz. 55. Zie ook N.J. Kieftenburg, "Decentralisatie en doelstellingen en belangen van sectoren van rijksbeleid", in: Aspecten van decentralisatie, a.w., blz. 163-164. Kieftenburg signaleert zowel principiële bezwaren (bijv. doelstellingen van decentralisatie kunnen ook op een andere manier dan door decentralisatie worden bereikt) als praktische bezwaren (bijv. weerstand betrokken maatschappelijke groeperingen en organisaties én weerstand bij de decentrale overheden zelf) tegen decentralisatie.

<sup>67</sup> A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, J.W.M. Engels, a.w., blz. 54. Zie ook M. Oosting, "Decentralisatie: begrip en beleid", in Aspecten van decentralisatie, a.w., blz. 44-45; Oosting geeft aan dat decentralisatie wijziging aanbrengt in de invloedsverhoudingen tussen de bestuurslagen en dat politieke en bestuurlijk-ambtelijke krachten aan decentralisatie in de weg kunnen staan.

rijksoverheid kan daarbij rekenen op de steun van de specialisten in de Tweede Kamer.<sup>88</sup>

Tot de knelpunten bij decentralisatie worden ook de bestuurskracht en de schaal van gemeenten gerekend; ze worden nauw met elkaar verbonden geacht. Dölle c.s. omschrijven dit knelpunt als de 'kip of ei'-relatie. Hiermee wordt bedoeld het negatieve verband tussen decentralisatie en schaalproblematiek, anders gezegd dat decentralisatie pas gerealiseerd kan worden als eerst de schaal is veranderd, terwijl de decentrale overheden alleen hun schaal willen veranderen wanneer tegelijk ook daadwerkelijk uitzicht wordt geboden op een substantiële taakuitbreiding. Beide elementen hebben elkaar de afgelopen decennia in een klemmende wurggreep gehouden, waardoor volgens Dölle c.s. noch de schaalvergroting<sup>89</sup> noch de decentralisatie daadwerkelijk van de grond is gekomen.<sup>90</sup>

Ook in de rapporten die de afgelopen jaren zijn geschreven over provincies en gemeenten worden decentralisatie, bestuurskracht en schaalgrootte van provincies en gemeenten met elkaar in verband gebracht. In het rapport "Op schaal gewogen" van de adhocadviescommissie Regionaal bestuur in Nederland (commissie-Geelhoed) wordt de huidige schaal van de provincies ter discussie gesteld en wordt een opschaling van provincies bepleit.<sup>91</sup>

In het rapport "Wil tot Verschil" bepleit de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (commissie-Bovens) een gedifferentieerde aanpak van het vraagstuk van de ideale maat van gemeenten. Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de wijze van inrichting van hun bestuur en voor de kwaliteit van hun diensten. Wanneer zij die door slimme vormen van onderlinge samenwerking, uitbesteding van taken en toepassing van nieuwe technologie op een voor hun inwoners bevredigende manier kunnen verlenen, is er geen reden voor de wetgever om deze gemeente te dwingen tot herindeling. Bij de omvang van gemeenten gaat het niet alleen om doelmatigheid en bestuurskracht. Belangrijk zijn volgens deze commissie ook de lokale herkenbaarheid van gemeenschappen, de toenemende noodzakelijke aandacht voor buurten en wijken en de verantwoordelijkheid van de gemeente op het gebied van 'social capital' en 'civil society'.<sup>92</sup>

In het rapport "De eerste overheid" van de Commissie Gemeentewet en Grondwet (commissie-Van Aartsen) wordt daarentegen schaalvergroting onvermijdelijk geacht. Uitbesteding van taken en samenwerkingsverbanden leidt volgens deze commissie tot een toename van overlegstructuren, ondoorzichtigheid en een belemmering van de democratische controle. Als gemeenten een zelfstandige en

<sup>88</sup> Rapport "Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven", Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 42-43, blz. 24-27. Zie ook eerdere vermelding in hoofdstuk 2. En L.C. Brinkman, "Decentralisatie in de praktijk; enkele bevindingen van een rijksambtenaar", in: Aspecten van decentralisatie, a.w., blz. 139.

<sup>89</sup> Wat de schaalvergroting betreft kan, met uitzondering van de gemeentelijke herindeling, gedacht worden aan de plannen voor Bestuur-op-Niveau-gebieden, stadsprovincies en Kaderwetgebieden.

<sup>90</sup> Dölle/Elzinga/Engels, a.w., blz. 55.

<sup>91</sup> "Op schaal gewogen", Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw, Den Haag, 2002, blz. 63.

<sup>92</sup> "Wil tot verschil", Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, Den Haag, juni 2006, blz. 76 - 77. Onder 'civil society' verstaat de commissie: de samenwerkende gemeenschap van burgers. In een civil society zijn burgers lid van diverse netwerken en werken zij op vrijwillige wijze samen aan de ontwikkeling van de samenleving. Onder 'social capital' verstaat de commissie de mate waarin burgers actief deelnemen aan deze verbanden. Gevolgen van het ontbreken van social capital zijn isolement van burgers, economische achteruitgang, slechtere schoolprestaties en slechtere gezondheid van mensen (blz. 49 - 50).

volwaardige bestuurslaag willen vormen die zijn taken aankan, dan is het samengaan van gemeenten noodzakelijk om meer bestuurskracht te verwerven.<sup>93</sup> Het rapport "Vertrouwen en verantwoorden" van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (taakgroep-D'Hondt) neemt een tussenpositie in. De gemeenten moeten aan hun bestuurskracht werken door meer transparantie te bieden over hun prestaties, door periodieke bestuurskrachtmetingen en onderlinge visitaties te houden en door intergemeentelijk samen te werken; bij dit laatste kan gedacht worden aan een gemeenschappelijke regeling, aan het model SETA of aan het Finse model.<sup>94</sup> Pas in laatste instantie denkt de taakgroep aan gemeentelijke herindeling, waarbij de herindeling alleen met steun van de gemeenten zelf tot stand zou moeten komen.

Uit de verkorte weergave van bovengenoemde rapporten blijkt dat decentralisatievoorstellen telkens in één adem worden genoemd met de bestuurskracht en schaalgrootte van gemeenten en - in mindere mate - met de bestuurskracht en schaalgrootte van provincies. Het lijkt alsof ze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Dit laatste is naar het oordeel van de Raad opmerkelijk, omdat de discussie over en de keuze voor decentralisatie hun beginpunt onder meer hadden in het bestuurlijke onvermogen en het ontbreken van bestuurskracht van de rijksoverheid (zie hiervoor in paragraaf 3.2.1). Uit een selectie van de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman van de afgelopen jaren blijkt dat het functioneren van de rijksoverheid nog (steeds) te wensen overlaat; zie bijvoorbeeld het rapport over de justitiële jeugdinrichtingen<sup>95</sup>, de Belastingdienst<sup>96</sup>, het ministerie van VROM<sup>97</sup> en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)<sup>98</sup>.

<sup>93</sup> "De eerste overheid", VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, Den Haag, juni 2007, blz. 22-25.

<sup>94</sup> "Vertrouwen en verantwoorden", Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, juni 2008, blz. 30-36. 'SETA' staat voor 'Samen en toch apart', waarin diverse gemeenten de ambtelijke organisaties bundelen. Het 'Finse model' houdt in dat gemeenten taken uitbesteden aan een zogenaamde gastheergemeente. Bij deze vorm van samenwerking worden zakelijke afspraken gemaakt, waardoor transparant blijft waarop het bestuur van de gastgemeenten aanspreekbaar is. Zie voor meer samenwerkingsconstructies: "Loslaten en uitdagen - Decentralisatie van taken naar gemeenten", VNG/BMC, 2008.

<sup>95</sup> Rapport Algemene Rekenkamer van 4 oktober 2007. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de inrichtingen onvoldoende planmatig werken aan de voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij van criminele jongeren, zowel tijdens als na hun vertrek uit de inrichting. Als oorzaken noemt de Algemene Rekenkamer de grote stroom kortblijvende jeugdigen, verzuim en verloop van personeel en het lage opleidingsniveau van het aanwezige (rijks)personeel (Kamerstukken II 2007/08, 31 215, nrs. 1-2).

<sup>96</sup> Rapport Nationale ombudsman van 29 januari 2007; de Nationale ombudsman uit zijn zorgen over problemen bij de toekenning van de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslagen door de Belastingdienst (Rapport 2006/395, 396). Rapport Algemene Rekenkamer van 31 januari 2008 over het problematisch verlopen ICT-project huur- en zorgtoeslag bij de Belastingdienst (Kamerstukken II 2007/08, 31 333, nrs. 1-2).

<sup>97</sup> Rapport Nationale ombudsman van 29 januari 2007; De Nationale ombudsman concludeert dat het ministerie van VROM flinke steken heeft laten vallen bij de afbouw van de verstrekking van huursubsidie (Rapport 2006/395, 396).

<sup>98</sup> Rapport Algemene Rekenkamer van 3 november 2004 over de bemiddeling en reïntegratie van werklozen door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en het UWV. De Algemene Rekenkamer concludeert dat niet bekend is wat deze instanties doen voor werklozen en wat het effect daarvan is. Rapport Nationale ombudsman van 30 mei 2006; De Nationale ombudsman concludeert dat bij de invoering van een nieuw werkproces en een nieuw automatiseringssysteem voor de uitvoering van de Ziektewet het UWV de uitkeringsgerechtigde te veel uit het oog heeft verloren (Rapport 2006/191).



Desalniettemin lijkt - anders dan het toenmalige kabinet voor ogen stond - de bewijslast voor centralisatie niet bij de rijksoverheid te liggen, maar bij de provincies en gemeenten.<sup>99</sup>

#### *Onderzoeken naar de effectiviteit decentralisatiebeleid*

De discussie over bestuurskracht en schaalgrootte van provincies en gemeenten is des te opmerkelijker, omdat uit wetenschappelijke onderzoeken naar de effecten van decentralisatie blijkt dat de schaalgrootte van een gemeente slechts één van de factoren is die de bestuurskracht van gemeenten beïnvloeden.

Het eerste onderzoek is van F. Fleurke, R. Hulst en P.J. de Vries (Fleurke c.s.) uit 1997. Zij onderzochten primair welke effecten decentralisatie op de kwaliteit van het bestuur heeft gehad, waarbij zij hebben gekeken naar verschillende vormen van decentralisatie en de condities waaronder decentralisatie plaatsvindt.<sup>100</sup> Het tweede onderzoek is van M. Boogers, L. Schaap, E.D. van den Munckhof en N. Karsten (Boogers c.s.) uit 2008. Zij onderzochten primair of gemeenten in staat zijn om gedecentraliseerde taken naar behoren uit te voeren en of het Rijk hen hiertoe in voldoende mate in staat heeft gesteld.<sup>101</sup> De Raad heeft deze twee onderzoeken bestudeerd, die tezamen dertig jaar aan decentralisatiebeleid beslaan. Uit deze onderzoeken kunnen aandachtspunten worden gedestilleerd die decentralisatie-operaties op positieve of negatieve wijze kunnen beïnvloeden. Die aandachtspunten zijn volgens de onderzoekers geen oplossing voor alle problemen bij decentralisatie, maar kunnen bijdragen aan een zorgvuldige voorbereiding en implementatie van decentralisatievoorstellen.<sup>102</sup> Voor de Raad dienen zij als toetsingspunten voor de beoordeling van de decentralisatie-operatie van het huidige kabinet. De Raad geeft in bijlage 1 de onderzoeksresultaten weer aan de hand van de verschillende doelstellingen van decentralisatie. In het vervolg van deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit beide onderzoeken weergegeven en wordt het toetsingskader geschetst.

#### *Financiën, toezicht en regelgeving*

De uitkomsten van de onderzoeken onderstrepen nogmaals dat ontwikkelingen op het terrein van de financiën, het toezicht en de regelgeving niet alleen van belang zijn voor de interbestuurlijke verhoudingen, maar dat zij voor het welzijn van decentralisatie-operaties zelfs cruciaal zijn. Adequate financiering, terughoudendheid met toezichts- en verantwoordingsverplichtingen en terughoudendheid met en vermindering van (gedetailleerde) regelgeving dragen bij aan een gevoel van veiligheid en creëren beleidsrust. Dit laatste is nodig voor het optimaal uitvoeren van de gedecentraliseerde taken en het bieden van maatwerk.

#### *Bestuurskracht*

Boogers c.s. concluderen dat decentralisatie een toenemende druk op gemeenten legt, maar dat zij niet overbelast zijn geraakt. Het lokale bestuur heeft bij een

<sup>99</sup> De omkering van de bewijslast komt ook aan de orde in L.C. Brinkman, "Decentralisatie in de praktijk; enkele bevindingen van rijksambtenaar", in: Aspecten van decentralisatie, a.w.; blz. 132.

<sup>100</sup> F. Fleurke, R. Hulst, P.J. de Vries (Fleurke c.s.), "Decentraliseren met beleid", Den Haag, 1997.

<sup>101</sup> M. Boogers, L. Schaap, E.D. van den Munckhof, N. Karsten, "Decentralisatie als opgave - een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008", Tilburg, 2008.

<sup>102</sup> Fleurke c.s., "Decentraliseren met beleid", Den Haag, 1997, blz. 17-18.

toegenomen druk een grote veerkracht getoond door creatief op zoek te gaan naar mogelijkheden om de overgedragen taken naar behoren uit te voeren. Opvallend daarbij is dat de verschillen tussen kleine en grote gemeenten niet groot zijn. Grotere gemeenten zijn wel sneller dan kleinere gemeenten in staat om de overgedragen taken te implementeren. Maar daar waar zich knelpunten voordoen, zoals een gebrek aan ambtelijke capaciteit, gelden die ook voor grotere gemeenten. Bestuurskracht hangt volgens de onderzoekers minder samen met de *schaalgrootte van gemeenten* dan weleens wordt gedacht. Zaken als organisatie- en bestuurscultuur, doorzettingsvermogen, deskundigheid en ambities van individuele personen binnen de organisatie (ambtenaren én bestuurders) zijn evenzeer van groot belang en zijn niet uitsluitend afhankelijk van een hoog inwonertal.

Gebrek aan kennis en kunde en financiële middelen doet zich wel meer voor in kleine gemeenten, maar ook deze gemeenten blijken over het algemeen goed in staat te zijn de overgedragen taken naar behoren uit te voeren door intergemeentelijke samenwerking, uitbestedingsconstructies en de inhuur van externe adviseurs. De onderzoekers constateren tevens dat de rijksoverheid een beperkt en meestal erg versnipperd beeld heeft van de bestuurskracht van gemeenten. Daar waar ondersteuning gewenst zou zijn om de benodigde bestuurskracht te kunnen ontwikkelen, blijft die vaak achterwege. De voorbereiding op en begeleiding en ondersteuning van decentralisatie-operaties schiet in de meeste gevallen voor gemeenten tekort.<sup>103</sup> Ook Fleurke c.s. concluderen dat decentralisatie de kwaliteit van het openbaar bestuur verhoogt, mits zij plaatsvindt in de juiste vorm en dosering.<sup>104</sup>

#### *Toetsingskader voor het decentralisatiebeleid*

Uit beide onderzoeken blijkt ten slotte dat de wijze waarop het Rijk taken decentraliseert van zeker zo groot belang is voor de effectiviteit ervan als de wijze waarop de taken worden geïmplementeerd. Boogers c.s. concluderen bovendien dat er de afgelopen tien jaar diverse decentralisatie-impulsen hebben plaatsgevonden, zonder dat er sprake was van een kenbaar, eenduidig en doordacht decentralisatiebeleid. Steeds stonden de probleemdefinities van de afzonderlijke departementen centraal.<sup>105</sup>

*Voor een doordacht decentralisatiebeleid, een goede veranderingsstrategie en een goede samenwerking tussen de overheden wordt door de Raad van belang geacht:*

- Samenwerking van het coördinerende ministerie van BZK met hen die door de beoogde decentralisatie worden geraakt en deze moeten bewerkstelligen; oftewel samenwerking van het ministerie van BZK met de vakdepartementen en het parlement enerzijds en de decentrale overheden anderzijds.<sup>106</sup> Decentralisatie is een dynamisch proces en vergt van alle betrokkenen een permanente inspanning voor het vinden van de juiste balans in de taakverdeling

<sup>103</sup> Boogers c.s., a.w., blz. 30, 32, 34.

<sup>104</sup> Fleurke c.s., a.w., blz. 88.

<sup>105</sup> Boogers c.s., a.w., blz. 38.

<sup>106</sup> M. Oosting, "Decentralisatie: bezint eer gij voortgaat", a.w., blz. 19, 20.

tussen de overheden; een taakverdeling die overigens per beleidsterrein kan verschillen.

- Het bieden van meer openheid aan de decentrale overheden. Die openheid kan geboden worden door provincies en gemeenten te betrekken bij de definiëring van de problemen die moeten worden opgelost, de formulering van oplossingsrichtingen en de wijze van decentralisatie. Openheid dient ook te worden geboden als gemaakte afspraken, om welke reden dan ook, niet (of niet geheel) kunnen worden nagekomen. Voorafgaande duidelijkheid over de financiële gevolgen van de decentralisatie is essentieel.<sup>107</sup>
- De kans van slagen van de decentralisatie-operatie wordt groter als zowel het Rijk als de decentrale overheden voordelen behalen. Doelstellingen van nationaal belang kunnen het beste worden gediend door te onderzoeken of zij overeenkomen met doelstellingen in het lokale beleid. Het stellen van prestatie-eisen heeft de voorkeur boven het beïnvloeden van de wijze waarop die prestaties worden gerealiseerd.<sup>108</sup>
- Fasering van het decentralisatieproces. Uitvoering van bestuurlijke veranderingen en het ongeduld dat de politiek meebrengt, passen vaak slecht bij elkaar. Een veranderingsproces met betrokkenheid van een groot aantal actoren is een langdurig proces dat diverse stadia kent. Vier jaar is voor een dergelijk proces te kort.<sup>109</sup>
- Kwaliteitsverbetering en efficiencywinst hebben tijd nodig, ook wel beleidsrust genoemd. Kwaliteit en zorgvuldigheid in het beleid van de decentrale overheden moeten niet door aanvullende regelgeving vooraf of achteraf worden afgedwongen, maar worden gefaciliteerd en gepaard gaan met een uitgebreid communicatie- en implementatieproject. Gedacht wordt daarbij aan het werken met pilotprojecten, kennisoverdracht door opleiding en het uitwisselen van 'best practices' (van zowel inhoud als organisatie).

De Raad zal in paragraaf 3.4 de decentralisatievoorstellen van het huidige kabinet toetsen aan deze aandachtspunten.

### **§ 3.3 De decentralisatievoorstellen van het huidige kabinet**

Voor de beoordeling van de decentralisatievoorstellen van het huidige kabinet heeft de Raad zich wat de provincies betreft geconcentreerd op het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de provincies, omdat dit tevens de kabinetsreactie is op het rapport van de commissie-Lodders. Wat de gemeenten betreft is het kabinetsstandpunt over het rapport van de taakgroep D'Hondt als uitgangspunt genomen. In deze paragraaf wordt de inhoud van die kabinetsreacties verkort en op hoofdlijnen weergegeven.

Voor de weergave van het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Oosting verwijst de Raad naar paragraaf 2.2, onderdeel B.1.

<sup>107</sup> Boogers c.s., a.w., blz. 33.

<sup>108</sup> Fleurke c.s., a.w., blz. 80.

<sup>109</sup> M. Oosting, a.w., blz. 20, 21.

### Provincies

In het Bestuursakkoord worden door het Rijk en de provincies de conclusies van het rapport van de commissie-Lodders onderschreven. De partijen staat de volgende visie op de rol van de provincies voor ogen.

#### *Visie op provincies*

Provincies vormen de bestuurslaag die in dialoog met gemeenten, waterschappen, organisaties en bedrijfsleven op het niveau van de regio de gewenste langetermijnontwikkeling stimuleert, de bijpassende beleidsagenda formuleert en richting geeft aan:

- duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, waaronder waterbeheer;
- milieu, energie en klimaat;
- vitaal platteland;
- regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer;
- regionale economie;
- culturele infrastructuur en monumentenzorg;
- bovenregionale en internationale samenwerking;
- kwaliteit van het openbaar bestuur.

Wat de bestuurlijke verhoudingen betreft worden de volgende afspraken gemaakt over:

#### - de bestuurskracht

Onder regie van het IPO worden in de periode 2008-2011 onderling vergelijkbare analyses, benchmarks en visitaties uitgevoerd die een scherp beeld geven van de bestuurlijke en maatschappelijke resultaten van provincies. Er wordt een generieke provinciale benchmark ontwikkeld, die aansluit op reeds ontwikkelde initiatieven die hiervoor ondersteunende informatie leveren.

#### - de verhouding tot het Rijk

Eenmaal per jaar zal een strategische conferentie worden gehouden tussen kabinet en het IPO, over de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen, de nationale en provinciale beleidsdoelen en vooral ook over de te bereiken maatschappelijke resultaten. De resultaten van de hiervoor genoemde zelfanalyses en visitaties maken deel uit van de conferentie.

#### - de verhouding tot de gemeenten

Het Rijk en de provincies zullen trajecten bij gemeenten faciliteren die gericht zijn op het vergroten van de bestuurskracht.

Het Rijk, gemeenten en provincies zullen een nieuw beleidskader voor herindeling formuleren dat ter behandeling aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd en waarin de faciliterende rol en positie van Rijk en provincie in herindelingsprocessen worden beschreven. Onderzocht zal worden hoe gemeenten kunnen worden geholpen om de stap te maken naar herindeling of naar verdergaande samenwerking.

#### - interbestuurlijk toezicht

Het kabinet zal ook bij nieuwe wetgeving een zorgvuldige afweging maken of het toezicht het beste door de meest nabije bestuurslaag kan worden uitgevoerd. De Minister van BZK voert aan rijkszijde de regie over de implementatie van het kabinetsstandpunt over het rapport *commissie-Oosting*. Iedere drie maanden wordt de voortgang besproken in een bestuurlijk overleg tussen BZK, IPO en VNG.

Wat de financiële verhoudingen betreft is het volgende van belang. Het kabinet zal artikel 2 Fv-wet onverkort toepassen en naleven. De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor het aangeven van de kosten en bekostigingswijze van taakwijzigingen van provincies. Daartoe treden zij tijdig in overleg met de fondsbeheerders en - conform de Code - met het IPO. Tevens wordt er - zoals door het Rijk aangekondigd in het bestuurlijk overleg Financiële verhoudingen van 9 april 2008 - door de Raad voor financiële verhoudingen in opdracht van de fondsbeheerders en het IPO in 2008 een onderzoek gedaan naar de financiële verhouding in den brede.

## Gemeenten

### *Visie op gemeenten*

Het kabinet onderschrijft in de kabinetsreactie taakgroep D'Hondt allereerst de gelijkwaardigheid van de drie bestuurslagen, maar geeft tevens aan dat de *bestuurslagen niet gelijk aan elkaar zijn. Volgens het kabinet is de gemeente de overheid die het meest nabij de burger staat. Zij vormt de gemeenschap waarin de burger woont en is over het algemeen het eerste aanspreekpunt voor de burger in zijn communicatie met de overheid. Ook vormen de gemeenten de bestuurslaag die veel maatschappelijke problemen als eerste aanpakt. Het Rijk vervult een belangrijke rol bij overkoepelende nationale belangen, bijvoorbeeld die van een goede infrastructuur of een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling. Deze belangen gaan boven de belangen van afzonderlijke gemeenten. Bij het behartigen ervan moet afwenteling van taken van de ene gemeente op de andere worden voorkomen.*

Dat een gemeente veel maatschappelijke problemen als eerste aanpakt, betekent niet dat het Rijk of de provincie geen verantwoordelijkheid voor die problemen heeft, of dat gemeenten hun taak alleen aankunnen.

Vervolgens geeft het kabinet aan hoe het gemeenten op drie manieren beter wil positioneren om de maatschappelijke problemen waarvoor zij staan goed aan te kunnen:

- het verder decentraliseren van verantwoordelijkheden en het vergroten van de beleidsruimte;
- het toedelen van voldoende middelen (bevoegdheden, geld en informatie) om de verantwoordelijkheden te kunnen dragen;
- het verminderen van bestuurlijke drukte en interbestuurlijke administratieve lasten om zo gemeenten beleidsruimte te geven om zelf problemen op te lossen. Hierbij horen ook terughoudendheid en bewuste keuzes bij het opvragen van verantwoordings- en beleidsinformatie.

Het kabinet gaat een 'kabinetsbreed decentralisatiekader' ontwikkelen, waardoor decentralisatievoorstellen vanuit eenzelfde logica kunnen worden beoordeeld. Daarbij streeft het naar een heldere en, voor zowel de decentrale overheden als de departementen, werkbare beleidslijn bij het toedelen van taken.

#### *Bestuurlijke en financiële verhoudingen*

Het kabinet geeft aan - in navolging van het advies van de Raad van State - bestuursakkoorden te hebben gesloten met zowel de provincies als de gemeenten. Volgens het kabinet is daarom sprake van een hersteld onderling vertrouwen tussen de overheidslagen. Vervolgens wordt uitgebreid ingegaan op de financiële verhoudingen tussen de overheidslagen, vooral op het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen en de invoering van het stelsel van 'SiSa'.

Wat het belastinggebied betreft noemt het kabinet de afschaffing van de micronorm waarvoor een macronorm in de plaats komt en de OZB-heffing, die wordt gebaseerd op een percentage van de waarde van het onroerend goed. Tot slot zegt het kabinet toe in de loop van 2009 de Kamer nader te informeren over het lokale belastinggebied.

#### *Bestuurskracht*

Het kabinet hecht eraan dat differentiatie tussen gemeenten mogelijk blijft, maar voegt eraan toe differentiatie alleen te willen toepassen in de daartoe geëigende gevallen.

Het kabinet is het met de taakgroep eens dat gemeenten een eigen verantwoordelijkheid hebben om hun bestuurskracht goed te regelen en de kwaliteit van het gemeentelijk beleid te verhogen. Gemeenten hebben daarvoor goede instrumenten nodig. Tot deze instrumenten behoren onder meer:

- het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten;
- de nieuwe programmadirectie Krachtig Bestuur bij het ministerie van BZK;
- intergemeentelijke samenwerking. (het ministerie van BZK zal met ervaringsdeskundigen uit de praktijk een samenwerkingshandboek opstellen, waarin de voor- en nadelen op de korte en lange termijn van de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking in beeld worden gebracht);
- gemeentelijke herindeling (alleen van onderop en met voldoende lokaal draagvlak; de toetsing van dit draagvlak berust bij het provinciebestuur; het kabinet zal de herindelingsbijdrage voortaan verstrekken op basis van twee raadsperiodes);
- het faciliteren van gemeenten, zonder deze te verplichten tot vierjaarlijkse bestuurskrachtonderzoeken of tot deelname aan de website [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl).

#### *Informatievoorziening*

Wat de interbestuurlijke informatie betreft hecht het kabinet aan terughoudendheid ten aanzien van door het Rijk te vragen informatie. Het kabinet acht het wel van belang dat het Rijk kan beschikken over informatie ten behoeve van bijstelling, evaluatie of ontwikkeling van rijksbeleid. Daartoe ontwikkelt het een InterBestuurlijk Informatiesysteem. Voor de zomer van 2009 komt het kabinet met

een visie op de verticale informatiebehoefte inclusief een implementatieplan, met als uitgangspunten:

- meervoudig gebruik van gegevens of informatie door meer belanghebbenden, zoals departementen, onderzoeksbureaus, Europa en gemeenten;
- bundeling van informatievragen;
- concentratie op hoofdlijnen.

### § 3.4 Beoordeling van de Raad

Uit de kabinetsstandpunten over het rapport van de commissie-Lodders en de taakgroep D'Hondt blijkt dat het kabinet bij het formuleren van de standpunten rekening heeft gehouden met de in paragraaf 3.2.2 genoemde aandachtspunten. De provincies en gemeenten krijgen meer beleidsruimte en voldoende middelen (bevoegdheden, geld en informatie), zonder dat daarvoor grote hoeveelheden verantwoordings- en beleidsinformatie wordt gevraagd. De in beide kabinetsstandpunten gegeven visies op de rol van de provincies en gemeenten zijn realistisch en sluiten niet alleen op elkaar aan, maar sluiten ook aan op het kabinetsstandpunt tot terugdringing van het verticale toezicht. De gezamenlijk te houden conferenties en het gezamenlijk op te stellen beleidskader voor herindeling getuigen van een gevoel van gelijkwaardigheid tussen de overheden en het zoeken naar gemeenschappelijke doelstellingen.

Kritischer is de Raad over de aanpak van het 'kabinetsbrede decentralisatiekader'. Dit kader zou ook gezamenlijk – met provincies en gemeenten en niet alleen door het ministerie van BZK – moeten worden opgesteld. Bij die gezamenlijke opstelling van het kader zouden ook de aandachtspunten kunnen worden betrokken die de Raad heeft geformuleerd voor een doordacht decentralisatiebeleid.

Daarenboven is het van belang dat bij de nakoming van de aangekondigde decentralisatievoorstellen door alle betrokkenen, bestuurders én ambtenaren, een attitude wordt aangenomen, waaruit vertrouwen blijkt in elkaars kennis en kunde. Op basis van dat vertrouwen kunnen taken en bevoegdheden worden overgedragen en kan het faciliteren prevaleren boven het controleren. Deze attitude dient van de zijde van de decentrale overheden te worden aangevuld door inzicht in de eigen prestaties in onder meer burgerjaarverslagen en publicatie op de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Die transparantie is niet alleen van belang voor de verticale informatiebehoefte van het Rijk, maar ook voor de horizontale informatiebehoefte van eigen provinciale en gemeentelijke organen.

Het meest kritisch blijft de Raad echter over enkele onderdelen van het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Oosting (zie hiervoor ook in hoofdstuk 2, paragraaf 2.2, onderdeel B.1). Het betreft vooral het voornemen een bevoegdheid te creëren voor vakministers om, indien gedeputeerde staten ten onrechte een taak die de gemeente verwaarloost niet aanpakken, die taak over te nemen indien het algemeen belang daarom vraagt. Deze bevoegdheid voor vakministers is naar het oordeel van de Raad niet consistent met de gekozen beleidslijn: primair horizontaal toezicht en secundair verticaal toezicht door het naast-hogere bestuursorgaan. Om de voorgenomen ministeriële bevoegdheid te

kunnen toepassen moet sprake zijn van falend horizontaal toezicht én falend verticaal toezicht door het naast-hogere bestuursorgaan. Er zou derhalve sprake moeten zijn van een vierdubbele taakverwaarlozing: een gemeentebestuur dat zijn eigenlijke taak niet uitvoert, zonder dat de gemeenteraad of andere gemeentelijke organen, zoals de rekenkamer of de ombudsman, hierop toezien en actie ondernemen, en vervolgens een provinciebestuur dat zijn toezichthoudende taak niet uitvoert, zonder dat provinciale staten of andere provinciale organen, zoals de rekenkamer of een bezwaarschriftencommissie, hierop toezien en actie ondernemen. Mocht een dergelijke taakverwaarlozing zich in de toekomst voordoen en de vakminister van zijn bevoegdheid gebruikmaken, dan vraagt de Raad zich af voor welke situatie de 'bestuurlijke artikel 12-regeling' nog zou moeten gelden, waar volgens het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Oosting nader onderzoek naar verricht zal worden.

Bij het toezicht tussen de verschillende bestuurslagen past evenmin de bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom in geval van taakverwaarlozing. Deze bevoegdheid gaat niet alleen voorbij aan het feit dat het Rijk ook weleens taken verwaarloost (zie paragraaf 3.2.2.), maar het miskent ook het feit dat de taakuitvoering bemoeilijkt wordt door de toegenomen ingewikkeldheid en de onderlinge samenhang van overheidstaken. Het dreigen met of het opleggen van een last onder dwangsom zal die ingewikkeldheid of onderlinge samenhang niet wegnemen, maar eerder vergroten.

De Raad heeft voor het geheel van de huidige decentralisatie-operatie waardering. In het volgende hoofdstuk formuleert de Raad een aantal aanbevelingen voor verdere verbetering, uitgaande van het basisprincipe dat aan decentralisatie ten grondslag ligt.



## **Hoofdstuk 4**

### **Vooruitblik interbestuurlijke verhoudingen 2009–2011**

Het kabinet, de provincies en de gemeenten zullen wat de interbestuurlijke verhoudingen betreft de komende jaren vooral tijd besteden aan de uitwerking en nakoming van de afspraken uit de bestuursakkoorden en de uitvoering van de kabinetsstandpunten over de rapporten van de commissie-Oosting, de commissie-Lodders en de taakgroep-D'Hondt. De openheid over de gemaakte afspraken en de snelheid en nauwkeurigheid waarmee deze over en weer zullen worden nagekomen, zullen in hoge mate de goede verstandhouding tussen de overheden beïnvloeden. Die verstandhouding wordt vooral bepaald door het besef van wederzijdse afhankelijkheid, gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en individuele aanspreekbaarheid op het uiteindelijke resultaat. Daarin past niet het uitvechten van geschillen via de media of de rechter. Dit laatste draagt niet alleen bij aan negatieve beeldvorming bij de burger over de overheid in haar geheel, maar zet ook de verhoudingen tussen wetgever, bestuur en rechter onnodig onder druk. De bestuursrechter is voor geschillen tussen overheden, waarin een verschil van mening aan de orde is over wat het algemeen belang vergt, ook onvoldoende toegerust. Hij kan immers alleen de rechtmatigheid van een genomen besluit toetsen en niet de doelmatigheid. De wijze van beslechting van geschillen tussen overheden zou nader moeten worden doordacht. De Raad zou aan die gedachtevorming een bijdrage willen leveren.

Om het herstel van de goede verstandhouding te bevorderen formuleert de Raad in dit hoofdstuk allereerst aanbevelingen die de decentralisatieplannen van het kabinet betreffen en vervolgens aanbevelingen die de financiën, het toezicht en de regelgeving betreffen. Voorafgaand aan de aanbevelingen voor het decentralisatiebeleid geeft de Raad zijn visie op de wijze waarop binnen het openbaar bestuur wordt omgegaan met de belangen van de burger alsmede met de begrippen schaalgrootte en bestuurskracht.

#### **§ 4.1 Aanbevelingen voor het decentralisatiebeleid**

##### **Burgerbelangen binnen het openbaar bestuur**

Een van de belangrijkste overwegingen voor decentralisatie is dat het de belangen van de burger dient. De burger is gebaat bij decentralisatie, omdat daardoor de lokale democratie wordt versterkt, de toegankelijkheid van het bestuur wordt vergroot en de afstand tussen burgers en bestuur wordt verkleind. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat deze doelstellingen gehaald worden, maar meer tijd vergen dan aanvankelijk werd gedacht. De betrokkenheid van de provinciale en gemeentelijke volksvertegenwoordigers is zeker in de beginfase niet groot; het rijksperspectief was immers van de aanvang af leidend bij het decentralisatieproces. Het burgerbelang wordt in het begin van het kabinetsstandpunt over het rapport van de taakgroep-D'Hondt nog wel genoemd, maar komt in het vervolg van het standpunt niet meer terug. Alle kabinetsstandpunten over bovengenoemde rapporten regelen vooral de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheden onderling en minder die tussen de overheden en de burger. Decentralisatie en de naleving van het basisprincipe "Decentraal wat

kan, centraal wat moet" zijn evenwel geen doel op zich, evenmin als bijvoorbeeld efficiency of integraal beleid dat zijn. Zij zijn slechts een middel om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren ten behoeve van de burger.

In de eerste periodieke beschouwing heeft de Raad ook al aandacht besteed aan de plaats van de burger in het openbaar bestuur. De Raad schetste toen de dubbelrol van de burger; enerzijds actief betrokken bij de eigen buurt of leefomgeving en in actie komend bij bepaalde politieke ontwikkelingen, zoals een gemeentelijke herindeling of besluitvorming over de aanleg van wegen. Anderzijds een burger die zich als cliënt en consument van overheidsdiensten opstelt, waarbij hij eisen stelt aan die dienstverlening, zoals goede, efficiënte en liefst elektronisch beschikbare informatie, snelle en zakelijke afhandeling van aanvragen en een *directe, liefst persoonlijke behandeling bij ingewikkelde verzoeken*.<sup>110</sup> De gemeente is in beginsel de bestuurslaag die het best op deze dubbelrol kan inspelen. In de gemeente kan op heel directe wijze invulling worden gegeven aan het begrip 'democratie', doordat burgers soms letterlijk mogen meebesturen en meebeslissen in schaduwraadscommissies of kennisgroepen. In de gemeente kunnen burgers hun bestuurders nog 'aanraken', 'aan hun jasje trekken' en 'op het vestje spugen'. Het bestuur is dan geen abstractie meer, maar bestaat uit mensen van vlees en bloed die men in de eigen straat of wijk of in het winkelcentrum kan tegenkomen. Gemeenten spelen daarop in door bijvoorbeeld wijkwethouders aan te stellen, door inloopsprekuren en inspraakavonden te houden, door één loket te bieden voor alle aanvragen, en daarnaast een loket of telefoonlijn voor alle klachten, of door elektronische nieuwsbrieven te verzenden. Maar ook bij gemeenten worden de belangen van de burger weleens uit het oog verloren en wordt de nadruk gelegd op de functionaliteit van het eigen bestuur en minder op de lokale gemeenschap en de lokale identiteit. Toch is juist het laatste belangrijk om de burgers zich thuis te laten voelen. Integraal beleid wordt ook bij gemeenten bemoeilijkt door verkokering binnen de eigen organisatie of door de verdeling van de portefeuilles over de wethouders. Daardoor worden specifieke uitkeringen soms op prijs gesteld, omdat dan meteen duidelijk is tot wiens portefeuille binnen het college de specifieke uitkering behoort. Ook in de plaatselijke politiek viert het incidentalisme soms hoogtij en blijven de hoofdlijnen van het beleid vaag. Op decentraal niveau nemen ook bestuurders en volksvertegenwoordigers soms een afstandelijke, ietwat hautaine houding aan als de burger zich kritisch opstelt en worden inspraakbijeenkomsten al snel als een last of een overbodige procedurele handeling beschouwd. Zo'n bestuurlijke houding stimuleert de betrokkenheid van de burgers niet en staat (daarmee) ook in de weg aan goede dienstverlening.<sup>111</sup>

Als de bestuurlijke houding goed is, zijn de gemeenten de ogen en de oren van de overheid. Zij worden het eerst geconfronteerd met maatschappelijke problemen – veiligheid, milieu, integratie en armoede – en moeten om die problemen samen met de burgers te kunnen aanpakken, beschikken over toereikende bevoegdheden en voldoende financiële middelen. Om dit laatste is het te doen bij decentralisatie.

<sup>110</sup> "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., blz. 64.

<sup>111</sup> Zie de bevindingen in het rapport "Stadsbestuur Dichtbij Huis" van de Commissie Relatie Burger-Overheid onder voorzitterschap van J.Th.J. van den Berg, Rotterdam, 2006.

Om de positie van de burger in het geheel van het decentralisatieproces niet uit het oog te verliezen, maar juist te versterken, beveelt de Raad dan ook aan om de decentrale volksvertegenwoordigers en de burger meer te betrekken bij decentralisatie-operaties. De volksvertegenwoordigers op decentraal niveau zouden meer betrokken moeten worden bij de *voorbereiding* van en *gedachtevorming* over decentralisatievoorstellen op rijksniveau. Zij zouden bijvoorbeeld betrokken kunnen worden bij pilotprojecten, brainstormsessies, werkconferenties of werkgroepen.

De burgers zouden meer betrokken kunnen worden bij de *invoering* van decentralisatievoorstellen en de *uitvoering* van de taken op decentraal niveau. Dit laatste gebeurt reeds in sommige gemeenten door bijvoorbeeld de instelling van burgerpanels, klankbordgroepen, participatiegroepen, cliëntraden of de aanwijzing van wijkvertegenwoordigers.<sup>112</sup>

### **Kennis van het openbaar bestuur en de spelregels**

In de eerste beschouwing benadrukte de Raad het belang van de kennis van de spelregels van het openbaar bestuur. Deze aanbeveling heeft niets aan belang ingeboet ook al door de hoge omloopsnelheid van volksvertegenwoordigers. Door die omloopsnelheid neemt de kennis van de 'spelregels' af, ontbreekt het volksvertegenwoordigers aan ervaring en loopt het institutioneel geheugen van een gemeenteraad als geheel terug en daardoor het vermogen om tegenwicht te bieden aan en toezicht te houden op het bestuur. Om die reden bepleiten *inmiddels ook anderen programma's ter bevordering van de deskundigheid*.<sup>113</sup> Maar ook de toename van zowel uitsluitend lokale politieke partijen (onder meer dorpslijsten, gemeentebelang- en leefbaarpartijen)<sup>114</sup> als uitsluitend nationale partijen of bewegingen (Trots op Nederland, Partij voor de Vrijheid) onderstreept het belang van de aanbeveling over kennisvergroting. De meer gevestigde partijen zijn zowel nationaal als decentraal vertegenwoordigd. Bij deze partijen komen bestuurders en volksvertegenwoordigers van de verschillende bestuurslagen elkaar tegen op congressen en rouleren zij over de bestuurslagen, waardoor de kennis van de rol en bevoegdheden van elke bestuurslaag toeneemt. Traditioneel wordt bij deze partijen ook aandacht besteed aan opleidingen. Bij de nieuwe lokale en nationale partijen is die wijze van kennisoverdracht (nog) niet verzekerd en dient deze dus op een andere manier tot stand te worden gebracht. De Raad beveelt daarom nogmaals aan om de kennis van de staatsrechtelijke grondslagen en de interbestuurlijke omgangsregels te vergroten bij allen die werkzaam zijn in het openbaar bestuur, in het bijzonder bij de ambtenaren werkzaam op de vakdepartementen en bij nieuw gekozen volksvertegenwoordigers. Dit laatste kan door speciaal daarop toegesneden *introductieprogramma's*, door zogenaamde instrumentenwaaiers waarin de belangrijkste bevoegdheden voor

<sup>112</sup> "Stadsbestuur Dichtbij Huis", a.w., blz. 31–36.

<sup>113</sup> Zie het rapport van de stuurgroep parlementaire zelfreflectie, "Vertrouwen en zelfvertrouwen", Den Haag, maart 2009, blz. 15 en het voorstel van de Commissaris van de Koningin in de provincie Overijssel om statenleden bijles te geven in (staats)recht, B. Warbroek, "Statenleden krijgen bijles in recht" in: Binnenlands Bestuur, 11 juli 2008.

<sup>114</sup> P. Lucardie, G. Voerman, M. Boogers, "Lokale politieke groeperingen", Tilburg/Groningen, 2006, blz. 6. Toename gemiddeld aantal deelnemende lokale lijsten per gemeente van 1,3 in 1990 tot 2,5 in 2006 en toename percentage stemmen op lokale lijsten van 13,3% in 1990 tot 23,7% in 2006.

volksvertegenwoordigers zijn opgenomen of door intervisiegroepen, waarin (langer zittende) volksvertegenwoordigers, al dan niet op informele wijze, ervaringen uitwisselen met (pas gekozen) volksvertegenwoordigers. Ook een actualisering van de Code en de vergroting van de bekendheid van de Code zijn van belang voor de kennisvergroting over de omgangsregels in het openbaar bestuur.

#### **Schaalgrootte van gemeenten**

Een tweede aanbeveling vanuit het perspectief van de burger is om de keuze voor samenwerking dan wel herindeling niet uitsluitend te baseren op de schaalgrootte van gemeenten en de vooronderstelde eisen van functioneel bestuur. Uit het onderzoek van Boogers c.s. blijkt dat grotere gemeenten niet méér bestuurskracht hebben en soms zelfs minder, omdat door de grootte van de interne organisatie ook op decentraal niveau verkokering ontstaat. In sommige gevallen zal herindeling te verkiezen zijn boven samenwerking in verband met de transparantie van het bestuur en het functioneren van de lokale democratie. In andere gevallen zal samenwerking te verkiezen zijn boven herindeling in verband met het behoud van de eigen identiteit van de gemeente en de belangen van een dorp of wijk. De lokale identiteit is immers niet automatisch te verenigen met de door bestuurders gewenste schaalgrootte van de gemeente. Uit onderzoek van Lucardie c.s. blijkt dat de vier hiervoor genoemde argumenten voor herindeling dan wel samenwerking de belangrijkste motieven zijn voor enerzijds de oprichting van lokale politieke groeperingen en anderzijds voor het stemmen op deze groeperingen.<sup>116</sup> De burger geeft hiermee het signaal af dat een woonplaats iets meer is dan een goed functionerend bestuur; het 'lokale' is niet alleen onderdak, maar ook de plek waaromheen de primaire behoeftebevrediging wordt georganiseerd. Met dit signaal zou bij het op te stellen beleidskader voor herindeling en het samenwerkingsboek rekening moeten worden gehouden.

#### **Bestuurskracht**

Een andere overweging voor decentralisatie is het bestuurlijke onvermogen van de rijksoverheid. In beide kabinetsstandpunten kan evenwel tussen de regels door - net als uit de in paragraaf 3.2.2 opgesomde rapporten - een gebrek aan vertrouwen in de bestuurskracht van de provincies en gemeenten worden gelezen. De benchmarks, de bestuurskrachtmetingen, de oprichting van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, de oprichting van een Directie Krachtig Bestuur bij het ministerie van BZK enzovoort, zijn allemaal initiatieven om de bestuurskracht van de gemeenten en provincies te kunnen vergroten of te kunnen bewijzen. Maar wat is 'bestuurskracht'? Uit de uitgebreide literatuur over dit begrip en uit de door de Raad gevoerde gesprekken blijkt dat menig wetenschapper, bestuurder of ambtenaar er iets anders onder verstaat.<sup>118</sup> Het begrip blijkt divers van aard, is moeilijk objectiveerbaar en daardoor lastig meetbaar.

<sup>116</sup> P. Lucardie, G. Voerman, M. Boogers, a.w., blz. 19 en 21.

<sup>118</sup> Een selectie uit die literatuur is: J.M. Berghuis, W.H.M. Pol, M. Herweijer, "Effecten van herindeling", Deventer, 1996; "Lokaal bestuur tussen bestuurskracht en betrokkenheid", advies van de Raad voor het binnenlands bestuur, Den Haag, 1996; J.H.J. van den Heuvel, M.P.M. Huijben, "Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting", in: Openbaar bestuur, 2003-1, blz. 30-35; "Culturen rond besturen: bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten", Den Haag, 2006; A.F.A. Korsten, K. Abma,

Door het gebrek aan eenduidigheid van het begrip is het ook niet duidelijk wanneer een overheid over voldoende bestuurskracht beschikt. En als men denkt erover te beschikken, is het nodig erover te blijven beschikken. Dat geldt ook voor de rijksoverheid. Op de lauweren rusten is er niet bij.

Bestuurskrachtmetingen als toets voor de kwaliteit van de eigen organisatie zijn een goede zaak, maar de bestuurskracht van provincies en gemeenten mag niet als voorwaarde vooraf worden gesteld alvorens tot decentralisatie te besluiten. Het decentraliseren van taken draagt namelijk zelf bij aan de vergroting van de bestuurskracht. Daarenboven geldt dat juist het gebrek aan bestuurskracht van de rijksoverheid een van de redenen was voor het starten van het decentralisatiebeleid.

Uit het onderzoek van Boogers c.s. blijkt dat het de decentrale overheden niet aan bestuurskracht ontbreekt en uit de door de Raad gevoerde gesprekken blijkt ook dat geen enkele gemeente in Nederland haar taak zonder andere gemeenten, een provincie of het Rijk kan verrichten. Opschaling doet aan de onderlinge afhankelijkheid of de personeelstekorten niet af en leidt niet automatisch tot bestuurskrachtvergroting. Bestuurskracht en schaalgrootte mogen dan ook niet automatisch en onlosmakelijk aan elkaar worden verbonden.

De Raad zou de door Dölle c.s. beschreven 'kip of ei'-relatie dan ook willen doorbreken. Het besluit tot decentralisatie door de rijksoverheid hoeft niet te wachten op het bewijs dat provincies of gemeenten over voldoende bestuurskracht beschikken. De Raad wil de bewijslast voor centralisatie weer terugleggen bij de rijksoverheid. De Raad beveelt daarom aan om het basisprincipe voor de interbestuurlijke verhoudingen "Decentraal wat kan, centraal wat moet" te wijzigen in: Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Deze omkering van de bewijslast brengt met zich mee dat in de toelichting bij conceptregelgeving of conceptbeleid met relevantie voor provincies en gemeenten, voortaan gemotiveerd moet worden waarom iets centraal wordt geregeld in plaats van decentraal. Als belangrijke criteria voor een centrale regeling kunnen worden genoemd: economische schaalvoordelen, noodzakelijke uniformiteit, internationale effecten en doeleinden van overheidsbeleid die van nationaal belang worden geacht (zie ook paragraaf 3.2.2).

#### **Afstemming decentralisatievoorstellen**

Uit de in paragraaf 3.2.2 genoemde aandachtspunten blijkt dat de factor tijd in het decentralisatieproces van wezenlijk belang is. Bij de Raad bestaat het beeld dat het lang duurt eer op rijksniveau een besluit genomen wordt om een taak te decentraliseren, maar als dat besluit eenmaal is genomen, lijkt de decentralisatie op stel en sprong te moeten worden doorgevoerd. In hoofdstuk 2 nam de Raad dat al waar bij het hanteren van korte implementatietermijnen bij de invoering van

---

J.M.L.R. Schutgens, "Bestuurskracht van gemeenten: meten, vergelijken en beoordelen", Delft, 2007; M.J. Fraanjo, "Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht: pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen", 2007; R.C.D. Berndsen, M.J. Fraanjo, A.F.A. Korsten, M. Kart, "Beoordeling van provinciale bestuurskracht. Een bestuurskrachtmeting bezien: kenmerken, aanpak, reflectie, in: Bestuurswetenschappen, 2007-6, blz. 11-48; K. Riezenbos, R. van Woerkum, "Bestuurskracht van gemeenten", in: Trema, 2008-1, blz. 33-36; M. Herweijer, "Bestuurskrachtonderzoek: Vaak onnodig aanleiding tot bestuurlijke onrust", in: Bestuursforum, 2008-3, blz. 6-7; J.M.L.R. Schutgens, A.J.C. Maessen, A.F.A. Korsten, "Beoordeling van gemeenten: financiële verdiepingsonderzoeken en bestuurskrachtmetingen van gemeenten", Delft, 2009.

wetten. Juist de snelheid waarmee wordt gedecentraliseerd, zo blijkt uit de onderzoeken, bemoeilijkt provincies en gemeenten, zeker in de eerste jaren, om de taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Te snelle uitvoering van eenmaal genomen decentralisatiebesluiten werkt zodoende averechts voor de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur en daardoor ook tegen de belangen van de burger. De Raad beveelt daarom aan dat de concrete decentralisatievoorstellen die per beleidsterrein in de kabinetsstandpunten worden opgesomd, zorgvuldig op elkaar worden afgestemd (eerder volgtijdelijk dan tegelijkertijd) en van een tijdsplanning of fasering worden voorzien die meer rekening houdt met de verandermogelijkheden van provincies en gemeenten dan met de eerstvolgende verkiezingen.

#### **§ 4.2 Aanbevelingen voor de financiën, het toezicht en de regelgeving**

De Raad heeft zowel in hoofdstuk 2 als in hoofdstuk 3 geconstateerd dat de ontwikkelingen op het terrein van de financiën, het toezicht en de regelgeving cruciaal zijn; niet alleen voor de interbestuurlijke verhoudingen, maar ook voor het decentralisatiebeleid. Door deze drie 'koorden' zijn het Rijk, de provincies en de gemeenten immers aan elkaar verbonden. Soms kunnen deze koorden knellen, maar soms kunnen ze ook steun bieden of als leidraad fungeren. De mate waarin op deze drie terreinen rekening wordt gehouden met de gelijkwaardigheid en de autonomie van de decentrale overheden zal ook de mate bepalen waarin de koorden als knellend dan wel als steungevend worden ervaren. De volgende aanbevelingen van de Raad concentreren zich op deze drie terreinen.

#### **Financiën**

In hoofdstuk 2 en 3 is al aangegeven dat de financiën in hoge mate de succesvolle uitvoering van medebewindswetgeving of van gedecentraliseerde taken bepalen. De Raad acht het voor het herstel van de interbestuurlijke verhoudingen van belang dat allereerst wordt geïnvesteerd in de financiële verhoudingen.

#### **Het belastinggebied**

De Raad beveelt daarom nogmaals aan de discussie over het eigen belastinggebied van provincies en gemeenten op korte termijn af te ronden. De afspraken die hierover zijn gemaakt in het Coalitieakkoord en in de bestuursakkoorden met provincies en gemeenten dienen te worden nagekomen. De geleidelijke afbouw van de motorrijtuigenbelasting, de herijking van de algemene uitkering uit het Provinciefonds en de plannen van het kabinet tot verdergaande decentralisatie rechtvaardigen een verschuiving van minder rijksbelastingen naar meer gemeentelijke en andere provinciale belastingen (zie ook paragraaf 2.2, onderdeel A.2 van deze beschouwing).

#### **Artikel 2 Fv-wet**

Bij medebewindswetgeving, maar vooral ook bij decentralisatievoorstellen, dient artikel 2 Fv-wet onverkort en ruimhartig te worden nageleefd. Dit zou voor zowel het kabinet als voor de ministers afzonderlijk een vanzelfsprekendheid moeten zijn

en niet telkens hoeven te worden herbevestigd in bestuursakkoorden. Uit onderzoek blijkt dat bezuinigingen op het budget bij decentralisatie van taken zeker in de eerste jaren leiden tot een suboptimale uitvoering van de taken (zie ook bijlage 1, onder punt e, bij deze beschouwing).

### **Brede doeluitkeringen**

Op het grensvlak van de financiën en het toezicht bevindt zich de aanbeveling om bij de omzetting van specifieke uitkeringen in brede doeluitkeringen, niet alleen de gelden te ontschotten, maar ook de verantwoordingsverplichtingen. Dit laatste kan worden bereikt door de informatieverplichtingen niet te baseren op de oude doelstellingen van de afzonderlijke uitkeringen, maar op de nieuwe en gezamenlijke doelstelling van de brede doeluitkering. Over het Participatiebudget dat op 1 januari 2009 in werking trad, zou dus alleen informatie moeten worden gevraagd en verantwoording behoeven te worden afgelegd over de participatiebevordering als zodanig en niet meer afzonderlijk over het aantal inburgeringsvoorzieningen of de aantallen analfabeten (zie ook paragraaf 2.2, onderdeel A.1 van deze beschouwing).

### **Toezicht**

#### **Vormgeving generiek toezicht**

De Raad onderschrijft de visie van het kabinet op de herijking van het interbestuurlijke toezicht zoals die is neergelegd in het Coalitieakkoord en in het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Oosting.

De Raad vat deze visie als volgt samen. Voorop staat het interne, horizontale toezicht door de eigen volksvertegenwoordiging en de rekenkamer. Daarnaast wordt één externe, verticale toezichthouder aangewezen, die tevens de naast-hogere bestuurslaag is. Dit laatste brengt met zich dat zo veel mogelijk de provincie toezicht houdt op gemeenten en het Rijk op de provincies, tenzij er dringende redenen zijn om daarvan af te wijken.

De Raad beveelt aan dat de nakoming van dit standpunt met grotere voortvarendheid dan tot nog toe ter hand wordt genomen. Vooral de beleidslijn om alleen toezicht door de naast-hogere bestuurslaag te laten verrichten acht de Raad van belang. Bij de provincies is immers meer kennis aanwezig over de lokale situatie bij hun 'eigen' gemeenten dan bij het Rijk. Die kennis voorkomt dat toezichtsinstrumenten op willekeurige wijze worden toegepast. De Raad beveelt dan ook aan het generieke toezicht niet op te tuigen met een specifieke bevoegdheid voor ministers om bij taakverwaarlozing door gemeenten te kunnen ingrijpen, al dan niet door oplegging van een last onder dwangsom. Dat ingrijpen dient in zo'n situatie te worden overgelaten en te worden toevertrouwd aan het horizontale intragemeentelijke toezicht en het verticale toezicht van de provincies (zie ook paragraaf 2.2, onderdeel B.1 van deze beschouwing). Bovendien past deze toezichtsbenadering beter bij de gelijkwaardigheid tussen de overheden (zie ook paragraaf 3.2.2 van deze beschouwing).

#### **Verticale informatievoorziening**

De Raad onderschrijft de uitgangspunten van het kabinet ten aanzien van de verticale informatiebehoefte. De Raad beveelt aan bij de ontwikkeling van de visie daarop en de ontwikkeling van het InterBestuurlijk Informatiesysteem ook rekening te houden met de informatie die provincie- en gemeentebesturen binnen de eigen provincies en gemeenten dienen te verschaffen aan de staten en gemeenteraad of aan de provinciale en gemeentelijke rekenkamer (zie ook paragraaf 3.3, onderdeel gemeenten (Informatievoorziening) van deze beschouwing).

### Regelgeving

#### **Checklist voor de totstandkoming van regelgeving en beleid**

De snelheid en daardoor de onzorgvuldigheid waarmee meer dan eens op rijksniveau regelgeving tot stand komt, zet niet alleen de interbestuurlijke verhoudingen onder druk, maar brengt ook de geloofwaardigheid van de overheid ten opzichte van de burger in het geding. De Raad beveelt aan regelgeving en beleid met relevantie voor provincies en gemeenten op zorgvuldige wijze tot stand te brengen en de voorgeschreven interactieve wijze van de checklist van de Code flexibel toe te passen (zie ook paragraaf 2.2, onderdeel C.1 van deze beschouwing).<sup>117</sup>

#### **Implementatietermijnen**

Ook het overleg over de implementatietermijnen voor nieuw beleid of nieuwe regelgeving dient ruimhartig te worden gevoerd, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de gewenste inwerkingtreding van de desbetreffende wet, maar ook naar het cumulerende effect van de inwerkingtreding van andere wetten op hetzelfde tijdstip.

Met ingang van 1 januari 2009 hanteert het kabinet vaste inwerkingtredingsdata voor alle wetten en algemene maatregelen van bestuur (nieuwe of wijzigingen) met directe relevantie voor bedrijven en instellingen.<sup>118</sup> De Raad heeft overwogen om dit laatste ook voor te stellen voor de provincies en gemeenten, maar heeft daarvan afgezien om de volgende redenen. Per beleidsterrein of per conceptregelgeving dient de gewenste inwerkingtredingsdatum nauwkeurig te worden afgestemd op de wensen en verandermogelijkheden van de uitvoerders van dat beleid of die regelgeving. Voor onderwijswetgeving ligt bijvoorbeeld aansluiting bij het aanvangstijdstip van een college- of schooljaar voor de hand, voor herindelingswetten de afstemming op de reorganisatie binnen de herin te delen gemeenten.

Het bepalen van de termijn tussen plaatsing in het Staatsblad en de inwerkingtredingsdatum dient zorgvuldig te gebeuren. De termijn moet immers voldoende ruim zijn om gemeenten in staat te stellen op de uitvoering te anticiperen. Het belang hiervan is bevestigd in het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (de commissie-

<sup>117</sup> Kort samengevat: - minimaal twee maanden adviestermijn voor (vertegenwoordigers van) decentrale overheden, tenzij al eerder betrokken bij voorbereiding; - toezending advies aan Raad van State en - inhoudelijke reactie op adviezen in de toelichting, vooral als van het advies wordt afgeweken.

<sup>118</sup> Kabinetplan aanpak administratieve lasten, Brief van de Staatssecretarissen van Financiën en van Economische Zaken en de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 november 2008, Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 270, blz. 5.



Dijsselbloem). De politiek gewenste invoeringsdatum werd bij belangrijke onderwijsvernieuwingen, zoals de basisvorming, de tweede fase en het vmbo, belangrijker gevonden dan de tijd die de onderwijsinstellingen nodig hadden om de vernieuwingen voor te bereiden en in te voeren. Niet alleen de complexiteit van de vernieuwingen, maar ook de gevolgen van gelijktijdige veranderingen werden politiek onderschat, met alle gevolgen van dien.<sup>119</sup>

De laatste hier te noemen reden voor ruime termijnen is staatsrechtelijk van aard. Te krap gekozen inwerkingtredingstermijnen zetten de parlementaire oordeelsvorming en besluitvorming onder zo'n grote tijdsdruk, dat geen recht meer wordt gedaan aan de positie van de Tweede én vooral ook de Eerste Kamer der Staten-Generaal (zie ook paragraaf 2.2, onderdeel C.1 van deze beschouwing).

#### **Decentralisatiewetten**

Voor de totstandkoming van wetgeving waarin taken worden gedecentraliseerd aan de decentrale overheden beveelt de Raad aan dat vaker overwogen zou moeten worden de inwerkingtreding van die wetten gefaseerd te laten plaatsvinden in combinatie met een intensief communicatie- en implementatietraject. Terughoudendheid dient aan de dag te worden gelegd, zowel voor als na de inwerkingtreding, ten aanzien van de gedetailleerdheid van de bepalingen. Ook snelle en opeenvolgende wijzigingen van wetten moet worden voorkomen; zij bemoeilijken de uitvoering van de taken (zie ook paragraaf 3.2.2 van deze beschouwing).

#### Ten slotte

De Raad heeft er bewust van afgezien nieuwe aanbevelingen op te nemen voor de samenwerking tussen de overheden in relatie tot de Europese Unie. In hoofdstuk 2 gaf de Raad al aan waardering te hebben voor de beleidsinitiatieven die voor de verbetering van die samenwerking sinds de eerste periodieke beschouwing zijn genomen (zie paragraaf 2.2, onderdeel D van deze beschouwing). De Raad volstaat daarom met de constatering dat als alle initiatieven daadwerkelijk worden uitgevoerd niet alleen de overheden onderling daarvan de vruchten plukken, maar de gehele Nederlandse samenleving en dus ook de burger.

<sup>119</sup> Eindrapport Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (de commissie-Dijsselbloem), "Tijd voor Onderwijs", Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, blz. 134-136.

## Hoofdstuk 5. Samenvatting

De Raad heeft op verzoek van de regering, mede namens het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), op grond van artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State, een tweede beschouwing geschreven over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland. Dit verzoek is een uitvloeisel van de afspraken die zijn opgenomen in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

### *Globale inhoud*

In de tweede periodieke beschouwing blikt de Raad terug op de periode sinds het *verschijnen van de eerste beschouwing en blikt hij vooruit op de komende jaren*. Zowel in de terugblik als in de vooruitblik wordt nader ingegaan op twee spanningsvelden uit de eerste beschouwing, te weten de spanning tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid in het bijzonder op het terrein van financiën, toezicht, regelgeving en de Europese Unie, en de spanning tussen autonomie en medebewind. Daarnaast wordt in de tweede beschouwing afzonderlijk aandacht besteed aan de decentralisatie-operatie van het huidige kabinet. Niet alleen omdat daarnaar in de adviesaanvraag expliciet is gevraagd, maar ook omdat de overdracht van taken en bevoegdheden naar de decentrale overheden reeds lang de interbestuurlijke verhoudingen in hoge mate beïnvloedt. De Raad benadert dit vraagstuk vanuit het basisprincipe dat aan decentralisatie ten grondslag ligt, namelijk dat de kwaliteit van het openbaar bestuur verbetert door het bestuur zo te organiseren dat dienstverlening aan de burger het meest doeltreffend kan *geschieden en deze relatief het gemakkelijkst door of namens de burger kan worden beïnvloed en gecontroleerd*. Bij decentralisatie moeten dus niet de bestaande (machts)verhoudingen tussen de overheden leidend zijn, maar de belangen van de burger en hetgeen de burger van een goed functionerende overheid mag verwachten.

### *Terugblik 2006-2009*

Op basis van de gevoerde gesprekken, de eigen advisering en waarnemingen is de Raad van oordeel dat de verstandhouding tussen de overheden is verbeterd ten opzichte van de periode 2004-2006. De verstandhouding is evenwel nog niet optimaal of - beter gezegd - de balans tussen de overheden slaat nog te vaak door naar de kant van de rijksoverheid. De samenwerking tussen de overheden op het terrein van de Europese Unie is goed. Het beleid komt op dit terrein voortvarend tot stand. De ontwikkelingen op het terrein van de financiën, van het toezicht en van de nationale regelgeving blijven daarbij achter.

### *Huidige decentralisatie-operatie*

Op basis van de analyse van verschillende publicaties en onderzoeken naar decentralisatie-operaties heeft de Raad aandachtspunten voor een doordacht decentralisatiebeleid geformuleerd, waaraan vervolgens de kabinetsstandpunten over het rapport van de commissie-Lodders en de taakgroep-D'Hondt zijn getoetst.

De Raad constateert dat het kabinet bij het formuleren van de standpunten rekening heeft gehouden met deze aandachtspunten.

De bereidheid om provincies en gemeenten meer beleidsruimte en voldoende middelen (bevoegdheden, geld en informatie) te geven, zonder het opvragen van grote hoeveelheden verantwoordings- en beleidsinformatie, geeft daar blijk van. De in beide kabinetsstandpunten gegeven visies op de rol van de provincies en de rol van gemeenten zijn realistisch en sluiten niet alleen op elkaar aan, maar sluiten ook aan op het kabinetsstandpunt tot terugdringing van het verticale toezicht. De gezamenlijk te houden conferenties en het gezamenlijk op te stellen beleidskader voor herindeling getuigen van een gevoel van gelijkwaardigheid tussen de overheden en het zoeken naar gemeenschappelijke doelstellingen.

Kritischer is de Raad over de aanpak van het kabinetsbrede decentralisatiekader en enkele onderdelen van het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Oosting.

#### ***Vooruitblik 2009-2011***

Het kabinet, de provincies en de gemeenten zullen wat de interbestuurlijke verhoudingen betreft de komende jaren vooral tijd besteden aan de uitwerking en nakoming van de afspraken uit de bestuursakkoorden en de uitvoering van de kabinetsstandpunten over de rapporten van de commissie-Oosting, de commissie-Lodders en de taakgroep-D'Hondt. De openheid over de gemaakte afspraken en de snelheid en nauwkeurigheid waarmee deze over en weer zullen worden nagekomen, zullen in hoge mate de goede verstandhouding tussen de overheden bepalen. Die verstandhouding moet gebaseerd zijn op het besef van wederzijdse afhankelijkheid, gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en individuele aanspreekbaarheid op het uiteindelijke gemeenschappelijke resultaat. Daarin past niet het uitvechten van geschillen via de media of de rechter. Dit laatste draagt niet alleen bij aan een negatieve beeldvorming bij de burger over de overheid in haar geheel, maar zet ook de verhoudingen tussen wetgever, bestuur en rechter onnodig onder druk.

Om de samenwerking en het herstel van de goede verstandhouding te bevorderen formuleert de Raad aan het slot van de beschouwing aanbevelingen die de decentralisatieplannen van het kabinet en financiën, toezicht en regelgeving betreffen.

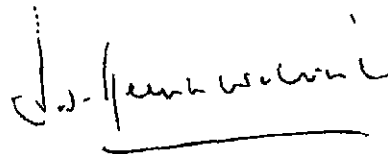
#### ***Aanbevelingen***

1. **Betrek decentrale volksvertegenwoordigers bij de voorbereiding van decentralisatie-operaties op rijksniveau**
2. **Betrek burgers bij de invoering van decentralisatie-operaties op decentraal niveau**
3. **Vergroot de kennis van het openbaar bestuur en de spelregels bij allen die werkzaam zijn in het openbaar bestuur**

4. **Koppel schaalgrootte niet automatisch aan bestuurskracht en vertrouwen op het ontwikkelvermogen van provincies en gemeenten**
5. **Het basisprincipe voor decentralisatie zou voortaan moeten luiden: "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan"**
6. **Maak een goede tijdsplanning voor decentralisatievoorstellen**
7. **Investeer in goede financiële verhoudingen**
8. **Rond de discussie over het provinciale en gemeentelijke belastinggebied af**
9. **Leef artikel 2 Financiële-Verhoudingswet onverkort en ruimhartig na**
10. **Verbind gezamenlijke doelstellingen aan brede doeluitkeringen**
11. **Voeg aan het generieke toezicht geen specifieke bevoegdheden voor vakministers toe**
12. **Betrek intraprovinciale en intragemeentelijke informatie bij de verticale informatievoorziening**
13. **Breng regelgeving en beleid op zorgvuldige en interactieve wijze tot stand**
14. **Neem ruime implementatietermijnen voor nieuw beleid of nieuwe regelgeving in acht**
15. **Breng een fasering aan in decentralisatiewetten en wees terughoudend met detailregelgeving**

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

De Vice-President van de Raad van State,



J. van der Wal

## Bijlage 1. Onderzoeksresultaten decentralisatie in de praktijk

De Raad geeft de onderzoeksresultaten van F. Fleurke, R. Hulst en P.J. de Vries<sup>120</sup> (hierna: Fleurke c.s.) en M. Boogers, L. Schaap, E.D. van den Munckhof en N. Karsten<sup>121</sup> (hierna: Boogers c.s.) weer aan de hand van de verschillende doelstellingen van decentralisatie, te weten maatwerk, integraal beleid, slagvaardigheid, efficiency, financiële verhoudingen, democratie en toegankelijkheid.

### a. *Maatwerk*

Maatwerk wordt in algemene zin omschreven als het afstemmen van het beleid, de beslissingen of het feitelijk handelen van het openbaar bestuur op de eigen aard van het voorliggende geval of probleem. Maatwerk vraagt derhalve om differentiatie en variatie.

Uit beide onderzoeken blijkt dat centrale regelgeving, inclusief departementale handleidingen of richtlijnen, aan maatwerk in de weg staat.<sup>122</sup> Aan maatwerk staat ook in de weg het overschrijven van de modelverordeningen van de VNG, zonder deze toe te snijden op de lokale situatie. Een geringe betrokkenheid van de plaatselijke politiek draagt ook bij aan het op korte termijn uitblijven van een eigen gemeentelijke invulling. Ook het tempo waarin gedecentraliseerd wordt en waarmee decentralisatie-operaties elkaar opvolgen, bemoeilijkt het bieden van maatwerk.<sup>123</sup>

<sup>120</sup> F. Fleurke, R. Hulst, P.J. de Vries, "Decentraliseren met beleid", Den Haag, 1997. Fleurke c.s. verrichtten een meta-evaluatie van eerder gedane studies naar decentralisatie op het terrein van het welzijnsbeleid, de kinderopvang, de Wet op de Bejaardenzorg, de monumentenzorg, het bekostigingsstelsel sociale werkvoorziening, de stadsvernieuwing en de volkshuisvesting. Daarnaast evalueerden zij zelf decentralisatieprojecten op het terrein van de bijzondere bijstand, subsidieverlening sociale woningbouw, invoering fiscalisering van het betaald parkeren op gemeentelijk niveau en het leerlingenvervoer. Wat de vorm van decentralisatie betreft maakten zij onderscheid in: het bestuursniveau waarnaar wordt gedecentraliseerd, de reikwijdte van de te decentraliseren taak, de mate van centrale regelgeving en de aard en omvang van het overgedragen beleidsinstrumentarium. Wat de condities betreft waaronder decentralisatie plaatsvindt maakten zij onderscheid in: de moeilijkheidsgraad van het beleid, de aard van de beleidsprestaties (incidenteel, grootschalig of complex), of de mate waarin oplossingen voor beleidsproblemen omstreden zijn, de machtsverhoudingen in het netwerk (landelijk of lokaal georganiseerde 'spelers'), de professionele normen, externe effecten (samenhang met andere beleidsterreinen) en het financiële klimaat (beperking of uitbreiding financiële middelen).

<sup>121</sup> M. Boogers, L. Schaap, E.D. van den Munckhof, N. Karsten, "Decentralisatie als opgave - een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008", Tilburg, 2008. Boogers c.s. hebben evaluaties van decentralisatie-operaties tussen 1993 en 2006 bestudeerd, waarbij vooral aandacht is gegeven aan de decentralisatie van de Onderwijshuisvesting, het Onderwijsachterstandenbeleid, de Welzijnswet, de Wet Voorziening Gehandicapten en de Wet Werk en Bijstand. Daarnaast hebben zij gesprekken gehouden met betrokkenen van gemeenten en departementen en een grootschalige enquête gehouden onder gemeentesecretarissen en wethouders. Ten behoeve van het onderzoek hebben zij de term 'bestuurskracht' uitgesplitst in uitvoeringscapaciteit, beslisbaarheid en verantwoordingscapaciteit. Onder uitvoeringscapaciteit verstaan zij voldoende capaciteit hebben (zowel kwalitatief als kwantitatief) om de toebedeelde taken en bevoegdheden naar behoren uit te voeren. Onder beslisbaarheid verstaan zij het vermogen om landelijke beleidsuitgangspunten af te stemmen op de plaatselijke situatie. Verantwoordingscapaciteit is het vermogen te voldoen aan de toezicht- en verantwoordingsmechanismen en beleidsmonitoren van de rijksoverheid. De tijd die gemeenten in de praktijk kwijt zijn aan deze laatste capaciteit beïnvloedt de uitvoerings- en beslisbaarheid in negatieve zin.

<sup>122</sup> Fleurke c.s., a.w., blz. 24.

<sup>123</sup> Boogers c.s., a.w., blz. 31 en 33, 34.

b. *Integraal beleid*

Integraal beleid zou door decentralisatie worden bevorderd door de concentratie bij één bestuurlijke instantie van bevoegdheden die relevant zijn voor de beleidsvoering met betrekking tot een bepaald maatschappelijk vraagstuk.<sup>124</sup> Volgens Fleurke c.s. kan integraal beleid door decentralisatie worden bevorderd indien het zich uitstrekt tot die taken en bevoegdheden waarbij sprake is van samenhangen die van substantieel gewicht zijn, die zich met een zekere frequentie voordoen en die wederzijds zijn. Ook concluderen zij dat voor integraal beleid op een beleidsterrein dat wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van maatschappelijke instellingen die beschikken over de voor de beleidsvoering belangrijke hulpbronnen, de lagere overheden op zijn minst dienen te worden toegerust met een bevoegdheid of bestuursmiddel dat hen in staat stelt invloed uit te oefenen op die maatschappelijke organisaties. Zo'n middel is voldoende financiële ruimte. Financiën kunnen als gunstige conditie voor integrale beleidsvorming worden ingezet, doordat de participatie van een bepaalde actor op een bepaald beleidsterrein kan worden gesubsidieerd.<sup>125</sup> Boogers c.s. constateren dat het gebrek aan financiële middelen en het zelf moeten bijpassen uit andere gemeentelijke middelen soms leidt tot een betere integratie met andere beleidsterreinen.<sup>126</sup>

c. *Slagvaardigheid*

Onder slagvaardigheid wordt door de onderzoekers verstaan dat het bestuur tijdig en adequaat reageert op maatschappelijke veranderingen of op veranderingen in de omstandigheden waaronder het zijn doelstellingen dient te realiseren. De slagvaardigheid op decentraal niveau wordt bevorderd indien rekening wordt gehouden met:

- de relatie tussen lokale bestuursinstanties onderling (welke beïnvloedingsmogelijkheden hebben gemeenten ten opzichte van andere bestuursinstanties);
- het financiële klimaat (de mogelijkheden voor verwerving van nieuwe inkomsten dan wel tijdelijke bekostiging via bekostigingsbijdragen van de centrale overheid); en
- de risico's die met een slagvaardige beleidsvoering zijn verbonden (voorkomen moet worden dat lokale besturen die de gewenste beleidsinnovaties al tot stand hebben gebracht daarvan de nadelen ondervinden).<sup>127</sup>

d. *Efficiency*

Met efficiency wordt bedoeld de verhouding tussen de middelen die het bestuur inzet bij de uitoefening van zijn taken en de opbrengsten daarvan in termen van prestaties of effecten. Fleurke c.s. constateren dat het gevaar bestaat dat het achterwege blijven van een doelmatigheidsanalyse van het vigerende bestuurlijke stelsel (vóór decentralisatie) leidt tot overtrokken verwachtingen of zelfs een onmogelijke opgave voor het lokale bestuur. Zij stellen dan ook voor de aard, de

<sup>124</sup> Fleurke c.s., a.w., blz. 32.

<sup>125</sup> Fleurke c.s., a.w., blz. 35, 42 en 44.

<sup>126</sup> Boogers c.s., a.w., blz. 30 - 31.

<sup>127</sup> Fleurke c.s., a.w., blz. 45, 51 - 54.

omvang en de oorzaken van de bestaande inefficiënties in beeld te brengen alvorens te decentraliseren.<sup>128</sup>

Boogers c.s. stellen vast dat de beoogde efficiencywinst van decentralisatie zeker gedurende de eerste jaren blijkt tegen te vallen. Als oorzaak daarvoor zien zij de beperkte of inadequante overdracht van financiële middelen. Gemeenten zijn daarom eerst voorzichtig en kiezen voor een suboptimale uitvoering van de gedecentraliseerde taak of richten de aandacht soms meer op het verkrijgen van financiële voordelen dan op de beoogde ontwikkeling van lokale maatwerkoplossingen.<sup>129</sup>

e. *Financiële verhoudingen*

Bij de punten onder a. tot en met d. zijn de financiën al een aantal keren aan de orde gekomen. Uit beide onderzoeken blijkt dat de wijze waarop de financiering van de te decentraliseren taken wordt geregeld een belangrijke factor is voor het kunnen uitvoeren van die taken. Boogers c.s. constateren dat er weinig aandacht is voor de mate waarin een decentralisatie voor gemeenten financiële risico's met zich brengt. Gemeenten zijn daarom vaak eerst voorzichtig en kiezen voor een suboptimale uitvoering van de gedecentraliseerde taak. Pas als gemeenten meer duidelijkheid krijgen over de financiële gevolgen van de overgedragen taak, zetten zij meer middelen in.<sup>130</sup> Fleurke c.s. bepleiten wat de financiële verhouding betreft dat de bestedingsvrijheid van het bestuur wordt verruimd en/of zijn verantwoordelijkheid voor de financiële consequenties van zijn beleidsvoering wordt vergroot. De mate waarin de bestedingsvrijheid en de financiële verantwoordelijkheid wordt versterkt, dient volgens hen te zijn afgestemd op de ernst en de oorzaak van de bestaande ondoelmatigheden en de risico's van sterke efficiencyprikkelers.<sup>131</sup>

f. *Democratie en toegankelijkheid*

Boogers c.s. constateren dat het meestal meerdere jaren duurt voordat het gedecentraliseerde beleid een eigen gemeentelijke invulling krijgt. De geringe betrokkenheid van de plaatselijke politiek draagt hiertoe bij. Daarmee is de betekenis van decentralisatie voor de democratische kwaliteit van beleid - in ieder geval op korte termijn - minder groot dan vaak wordt verwacht. De geringe betrokkenheid lijkt mede te worden veroorzaakt doordat decentralisatie meestal plaatsvindt met een centralistisch oogmerk, dat wil zeggen dat het probleem perspectief van de rijksoverheid leidend is bij decentralisatie-operaties. Betrokkenheid van gemeenten bij de probleemdefiniëring, de formulering van oplossingsrichtingen, of de wijze waarop decentralisatie zou kunnen bijdragen aan de oplossing van lokale vraagstukken, komt zelden voor.<sup>132</sup>

<sup>128</sup> Fleurke c.s., a.w., blz. 55.

<sup>129</sup> Boogers c.s., a.w., blz. 33.

<sup>130</sup> Boogers c.s., a.w., blz. 33.

<sup>131</sup> Fleurke c.s., a.w., blz. 61.

<sup>132</sup> Boogers c.s., a.w., blz. 33 - 34.