

No.W04.12.0239/I

's-Gravenhage, 20 december 2012

Bij Kabinetsmissive van 29 juni 2012, no.12.001491, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding

Deel I Europees Nederland

2. Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen
 - 2.1 Wettelijk kader openbaar bestuur
 - 2.2 Bestuursafspraken: omgangsvormen
 - 2.3 Decentralisatiekader
3. Ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen
 - 3.1 Advisering over decentralisaties
 - 3.2 Overige advisering
 - 3.3 Europa
 - 3.4 Bestuurlijke inrichting
4. Staat van de interbestuurlijke verhoudingen
5. Bestuurlijke inrichting op de middellange termijn

Deel II Caribisch Nederland

1. Inleiding
 - 1.1 Afbakening onderwerp
 - 1.2 Kenmerken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
2. De verhouding tot 'Nederland'
 - 2.1 Algemeen
 - 2.2 De Rijksvertegenwoordiger
 - 2.3 College financieel toezicht
 - 2.4 Rechtstreeks contact met Den Haag
3. De verhouding met het meest nabij gelegen land van het Koninkrijk
4. Bijzondere onderwerpen
 - 4.1 Wetgeving: consultatieplicht
 - 4.2 Financiële verhouding tussen Rijk en openbare lichamen
5. Evaluatie

Samenvatting

Bijlagen

1. Inleiding

Op verzoek van de regering, het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) is deze, al weer derde, beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen opgesteld. Deze verhoudingen betreffen de wijze waarop de onderscheiden bestuurslagen met elkaar omgaan op de terreinen van de bestuurlijke ordening, de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, financiën, besluitvorming over en uitvoering van decentralisaties, en overige voornemens voor beleid en wetgeving.

In het verzoek van 25 juni 2012¹ hebben de aanvragers de Afdeling onder meer gevraagd aandacht te besteden aan:

- de Bestuursafspraken 2011-2015 en de daarin opgenomen afspraken en omgangsvormen. De aanvragers vroegen concreet of deze omgangsvormen een goede waarborg vormen voor de interbestuurlijke verhoudingen, de aanbevelingen uit de tweede periodieke beschouwing en of zij op een goede wijze invulling geven aan de natuurlijk spanningen waarop in de eerste periodieke beschouwing is ingegaan;
- de profielen voor het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen, en de decentralisatieoperatie van het kabinet-Rutte I. Concreet werd gevraagd of de Afdeling beelden heeft bij het vervolg op deze ontwikkeling en de betekenis daarvan voor de werking en inrichting van het openbaar bestuur op de middellange termijn.

Voor de volledige weergave van de adviesaanvraag wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze beschouwing.

Toen het verzoek in juni 2012 werd gedaan, gingen de aanvragende partijen ervan uit dat deze beschouwing voor de aanvang van een nieuwe kabinetsperiode zou verschijnen. Het nieuwe kabinet-Rutte II trad echter al aan voor het uitbrengen van deze beschouwing. In het regeerakkoord van dit kabinet komen onderwerpen aan de orde die betekenis hebben voor de interbestuurlijke verhoudingen, in het bijzonder de voortzetting en intensivering van de decentralisaties en de voornemens met betrekking tot de inrichting van het binnenlands bestuur.

Vanuit het perspectief van de interbestuurlijke verhoudingen gaat de beschouwing in op de decentralisaties en de inrichting van het binnenlands bestuur. In lijn met het uitgangspunt dat het niet op haar weg ligt om regeerakkoorden als zodanig te beoordelen, spreekt de Afdeling zich niet uit over de beleidsanalytische en juridische merites van de aangekondigde voorstellen.² Daarover zal zij zich uitlaten bij gelegenheid van de desbetreffende adviesaanvragen.

Het eerste deel van de beschouwing heeft betrekking op de interbestuurlijke verhoudingen van het Europese deel van het land Nederland. Aangezien een beoordeling van die verhoudingen slechts betekenis heeft wanneer zij berust op de grondslagen van de inrichting van het binnenlands bestuur, begint de beschouwing in paragraaf 2.1, in nauwe aansluiting op de eerste beschouwing uit 2006, met een korte uiteenzetting van die grondslagen. Daarop acht te slaan is eens te meer van belang nu

¹ Brief van 25 juni 2012, nr. 2012-0000362833.

² Voorbeelden van dergelijke voorstellen zijn de afschaffing van het BTW-compensatiefonds voor decentrale overheden en de doordecentralisatie van gelden voor onderwijshuisvesting van gemeenten naar scholen, Regeerakkoord "Bruggen slaan", Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 41 en 47.

gelijktijdig belangrijke wijzigingen in de toedeling van taken aan het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen zullen plaatsvinden in combinatie met schaalvergroting door samenvoeging van deze decentrale overheden. Met inachtneming van de bedoelde grondslagen wordt een beoordeling gegeven van de in de Bestuursafspraken 2011-2015 neergelegde omgangsvormen (paragraaf 2.2), het decentralisatiekader (paragraaf 2.3) en de profielen van gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk (paragraaf 3.4.2).

Vervolgens komt in hoofdstuk 3 de vraag aan de orde in hoeverre de overheden erin zijn geslaagd zich in de afgelopen jaren aan de afgesproken toetsingskaders en de onderling gemaakte afspraken te houden. Daartoe is de Afdeling in de adviezen die zij in de afgelopen drieënhalve jaar uitbracht³ over wetsontwerpen en ontwerpbesluiten, nagegaan wanneer geweest is op toetsingskaders en afspraken. Dat deze worden nageleefd is immers in belangrijke mate bepalend voor goede interbestuurlijke verhoudingen. Daaraan ondergeschikt is de vraag of – gegeven de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden – men het al dan niet eens is over de inhoud van voorgenomen maatregelen.

In hoofdstuk 4 maakt de Afdeling de huidige staat van de interbestuurlijke verhoudingen op. Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste conclusies van de terugblik en behelst aanbevelingen die gericht zijn op de toekomst.

Het eerste deel van deze beschouwing vindt een afronding in hoofdstuk 5, waarin de bestuurlijke inrichting op de middellange termijn aan de orde komt. In dit hoofdstuk beklemtoont de Afdeling nogmaals dat goede interbestuurlijke verhoudingen geen doel in zichzelf zijn, maar ten dienste staan van de burger.

Deze opzet van de beschouwing maakt het mogelijk om in onderlinge samenhang de vragen te beantwoorden die de regering, het IPO, de VNG en de UvW aan de Afdeling hebben voorgelegd.

Vanaf 10 oktober 2010 (“10-10-10”) maken de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel uit van Nederland. Op die datum werden zij als openbare lichamen onderdeel van het binnenlands bestuur en nam de feitelijke ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen tussen hen en Nederland een aanvang. Hieraan geen aandacht te besteden zou een miskennis zijn van de nieuwe situatie die in oktober 2010 ontstond in het binnenlands bestuur. In een afzonderlijk deel van deze beschouwing komen daarom de interbestuurlijke verhoudingen met de drie eilanden aan de orde. Daarmee wordt recht gedaan aan het eigen karakter en de specifieke positie van deze eilanden.

Bij de voorbereiding van deze beschouwing heeft de Afdeling gesprekken gevoerd met rijksambtenaren, vertegenwoordigers van IPO, VNG en UvW, alsmede personen uit de kringen van provincies, gemeenten en waterschappen. Verder heeft de Afdeling gesproken met deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur en met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij de grote decentralisaties. Ook is gesproken met personen die betrokken zijn bij het bestuur van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

³ Per 1 september 2010 is de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State in werking getreden. Sinds die datum kent de Raad van State - naast de al bestaande Afdeling Bestuursrechtspraak - een Afdeling advisering. In de beschouwing wordt – in plaats van zowel Raad als Afdeling (voor adviezen van vóór 1 september 2010 respectievelijk na 1 september 2010) te bezigen - alleen Afdeling gebezigd.

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

Deze werkwijze laat onverlet dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de derde beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen volledig voor rekening van de Afdeling komt.

Deel I Europees Nederland

2. Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen

Er zijn spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, die neergelegd zijn in wetgeving, beleidsnota's en interbestuurlijke afspraken. Deze spelregels betreffen allereerst de structuur van het openbaar bestuur, de toedeling van taken, bevoegdheden en de financiering daarvan, besluitvorming over en uitvoering van decentralisaties, en omgangsvormen. In dit hoofdstuk beschrijft de Afdeling deze spelregels en beoordeelt zij de interbestuurlijke omgangsvormen en het decentralisatiekader. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 hanteert de Afdeling de spelregels bij de beoordeling van recente ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen.

2.1 Wettelijk kader openbaar bestuur

De bevoegdheden van provincie- en gemeentebesturen worden traditioneel aangemerkt als "autonomie" en "medebewind". De Grondwet kent die termen echter niet en heeft deze ook nooit gebezigd.⁴ De Provinciewet en Gemeentewet kennen wel een aanduiding van wat naar algemeen spraakgebruik medebewind wordt genoemd: regeling en bestuur, gevorderd van het provincie- of het gemeentebestuur bij of krachtens een andere wet dan de Provincie- respectievelijk de Gemeentewet. De Grondwet spreekt enerzijds van regeling en bestuur (van de huishouding van provincie en gemeente), die aan de provincie- en gemeentebesturen moet worden "overgelaten" (autonomie), anderzijds van regeling en bestuur welke van die besturen kunnen worden "gevorderd" bij of krachtens de wet (medebewind). Het gebruik van het woord "overgelaten" in de grondwettelijke omschrijving van wat gewoonlijk als autonomie wordt aangeduid, brengt tot uitdrukking dat provincies en gemeenten als rechtsgemeenschappen al voor de stichting van het Koninkrijk der Nederlanden bestonden. Dit laatste geldt overigens ook voor het bestaan van de waterschappen. De Grondwet eerbiedigt daarmee dat provincies en gemeenten van oudsher hun eigen huishouding regelden en bestuurden.

De Afdeling heeft het spanningsveld tussen de autonomie van provincies en gemeenten en de uitvoering van taken door hen in medebewind in de eerste beschouwing uitgebreid beschreven.⁵ Autonomie is de handelingsruimte van provincies en gemeenten die zich onttrekt aan beïnvloeding door het Rijk. Binnen die ruimte bepalen zij zelf of zij bepaalde belangen zullen behartigen en welke prioriteit zij daaraan geven. In het geval van medebewind treedt de decentrale overheid op als uitvoerende instantie van centraal gestelde regels, maar behoudt zij wel - afhankelijk van de medebewindsregeling - een bepaalde mate van vrijheid bij de uitvoering.⁶ De veelheid van terreinen waarop voor medebewind is gekozen, maakt het medebewind tot een potentiële bron van interbestuurlijke spanningen en conflicten. Soms is er een discrepantie tussen opgedragen taken en toegekende bevoegdheden, en soms is de taakoplegging niet gepaard gegaan met de overdracht van voldoende financiële middelen. Er lijkt in die gevallen op rijksniveau onvoldoende respect te bestaan voor of

⁴ "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, Raad van State, Den Haag, 2006, blz. 21.

⁵ "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w. § 3.2, blz. 36-41.

⁶ Met "beslissingsvrijheid" wordt in deze beschouwing bedoeld het geheel van beoordelingsruimte, beoordelingsvrijheid, beleidsvrijheid dat aan decentrale overheden kan worden toegekend bij de regeling van medebewindstaken.

onvoldoende kennis aanwezig te zijn over de (Grond)wettelijke positie van decentrale overheden, waarbij wordt voorbijgezien aan hun gelijkwaardigheid ten opzichte van het Rijk.

De onderlinge verhoudingen tussen de overheden worden op structuurniveau geregeld in de Grondwet, de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Financiële verhoudingswet (Fv-wet). Bij dit wettelijke kader maakt de Afdeling evenwel de kanttekening dat van de Grondwet geen normatieve sturing uitgaat ten aanzien van de grenzen autonomie en het medebewind, de financiële autonomie en decentralisaties.⁷ Waarborgen voor de omvang van de vrije beleidsruimte - zowel in autonomie als in medebewind - zijn in de Grondwet niet of nauwelijks aanwezig.⁸ De Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet en de Fv-wet geven meer waarborgen en sturing. Bijlage 2 van deze beschouwing bevat een uitgebreide weergave van het wettelijke kader.

Voor de algemene verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden zijn naast de artikelen 124, 132 en 133 van de Grondwet, met hun bepalingen over het toezicht, van belang artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en het overeenkomstige artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet, die bepalen dat het opdragen van medebewind aan provincie- en gemeentebesturen gepaard moet gaan met een volledige dekking van de kosten van de nieuwe taak.⁹ Voor waterschappen geldt een overeenkomstige bepaling, met dien verstande dat de kosten van medebewindstaken aan waterschappen slechts worden vergoed, wanneer de taken het belang van het gebied van het waterschap te boven gaan op de grond dat deze tevens in belangrijke mate een nationaal of provinciaal belang behartigen.¹⁰ Ook moet worden gewezen op artikel 16 van de Fv-wet, waaruit kan worden afgeleid dat deze dekking¹¹ bij voorkeur wordt gegeven via de algemene uitkering uit het provincie- of het gemeentefonds, en alleen als daar een bijzondere reden voor is in de vorm van een specifieke uitkering.¹²

2.2 Bestuursafspraken: omgangsvormen

In 2011 hebben het kabinet-Rutte I, de provincies, de gemeenten en de waterschappen een bestuursakkoord gesloten.¹³ Volgens de preambule van de Bestuursafspraken 2011-2015 (hierna: bestuursafspraken) streven Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen naar een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid; een overheid

⁷ Zie ook de conclusies van de wetenschappers van de Radboud Universiteit Nijmegen en de Rijksuniversiteit Groningen, in: "Constitutionele normen en decentralisatie - Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet", 2010, blz. 35-39.

⁸ D.J. Elzinga, "Hoofdstuk 7 en de aard en mate van decentralisatie", in: "Constitutionele normen en decentralisatie - Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet", 2010, blz. 50, 51.

⁹ Dit laatste geldt ook als de dekking loopt via de algemene uitkering.

¹⁰ Artikel 98, tweede volzin, van de Waterschapswet.

¹¹ Afgezien van de dekking die kan bestaan uit door derden te betalen vergoeding voor geleverde diensten.

¹² Artikel 16, tweede lid, Financiële-verhoudingswet zegt "als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht".

¹³ Het onderhandelaarsakkoord wordt als het Bestuursakkoord 2011-2015 beschouwd. De daaraan toegevoegde correspondentie tussen het kabinet en de VNG, het IPO en de UvW naar aanleiding van de algemene ledenvergadering van de VNG van 8 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 749, nr. 1, bijlage) vormen tezamen de Bestuursafspraken 2011-2015 (zie het voorwoord van de bestuursafspraken). Naast de Bestuursafspraken 2011-2015 zijn deelakkoorden gesloten voor: • Natuur (bestaande uit een combinatie van documenten: het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153), en • Water (Kamerstukken II 2010/11, 27625, nr. 190).

die zich tot haar kerntaken beperkt en waarbij taken zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd.¹⁴

De bestuursafspraken bevatten onder meer profielen van de verschillende overheden. Ook zijn afspraken gemaakt over de omgangsvormen tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

In de adviesaanvraag is verzocht in te gaan op deze omgangsvormen. Gevraagd is of zij een goede waarborg vormen voor de interbestuurlijke verhoudingen, de aanbevelingen uit de tweede beschouwing en een goede wijze zijn om invulling te geven aan de natuurlijke spanningen waarop de Afdeling in de eerste beschouwing is ingegaan. De Afdeling zal in deze paragraaf ingaan op de omgangsvormen en in paragraaf 3.4.2 op de profielen.

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.1, van de bestuursafspraken zijn de omgangsvormen van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Code IBV) geherformuleerd. Voorts staat er dat de omgangsvormen en overige bestuursafspraken voortaan ook gelden voor de Unie van Waterschappen (UvW) en in de plaats komen van de Code IBV, omdat de overige afspraken in de Code IBV hiermee materieel zijn uitgewerkt. De Afdeling zal allereerst een algemene beoordeling geven van de omgangsvormen om vervolgens per afspraak een korte beoordeling te geven.

Algemene beoordeling

De uitbreiding van de omgangsvormen naar de waterschappen acht de Afdeling een goede ontwikkeling. Het onderstreept hun gelijkwaardige positie binnen het openbaar bestuur en het belang van hun functioneren voor de waterkwaliteit, de waterkwantiteit en de waterveiligheid in Nederland. De Afdeling acht het ook een goede zaak om (de naleving van) omgangsvormen tussen overheden regelmatig met elkaar te bespreken en deze, zo nodig, aan nieuwe omstandigheden of inzichten aan te passen. In de eerste beschouwing heeft de Afdeling dit reeds aanbevolen. Als reden daarvoor gaf de Afdeling dat bestuursakkoorden de gemeenschappelijke agenda voor de komende kabinetsperiode bevatten, terwijl in de Code IBV de omgangsvormen zijn opgenomen die in acht moeten worden genomen bij de uitvoering van de verschillende onderdelen van bestuursakkoorden.¹⁵

De beslissing om omgangsvormen in een bestuursakkoord op te nemen en deze in de plaats te laten komen van de Code IBV acht de Afdeling voor de interbestuurlijke verhoudingen geen goede keuze. Door opneming in een bestuursakkoord vervaagt niet alleen het onderscheid tussen beleidsinhoudelijke afspraken (in een bestuursakkoord) en de gedragsnormen (in de Code). Belangrijker nog acht de Afdeling dat een bestuursakkoord voornamelijk het zittende kabinet bindt en niet een volgend kabinet. De Code IBV daarentegen ontsteeg in zekere mate de opeenvolgende kabinetsperiodes. Onduidelijk is dan ook welke binding nog uitgaat van de Code IBV en de omgangsvormen.¹⁶ De adviesaanvraag zelf spreekt van "de eerdere Code", waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de Code in de ogen van de aanvragers is vervallen.

Beoordeling per afspraak

¹⁴ Bestuursafspraken 2011-2015, blz. 2.

¹⁵ "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., Aanbeveling III, blz. 72-74.

¹⁶ Die onduidelijkheid wordt ook gesignaleerd door L. Schaap, in: "Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland", Tilburg, 2012, blz. 9-10.

1. De afgelopen jaren is de beleidsvrijheid van decentrale overheden vergroot en de verticale sturing verminderd. Dit past bij het vertrouwensbeginsel dat tussen de overheden geldt. Deze ontwikkeling wordt voortgezet door *in principe* te kiezen voor een zo groot mogelijke beleidsvrijheid, financiering via de algemene uitkering, geen specifiek interbestuurlijk toezicht en alleen de noodzakelijke interbestuurlijke informatie en verantwoording.

De Afdeling constateert dat bestaande afspraken inderdaad in andere bewoordingen zijn geformuleerd, zoals 'financiering via de algemene uitkering' in plaats van 'vermindering van specifieke uitkeringen'. Uit de opsomming zijn weggevallen de afspraken om 'centrale regels te verminderen (deregulering en ontbureaucratisering)' en 'gedetailleerd medebewind verminderen'. Deze afspraken zouden verdisconteerd kunnen zijn in de afspraak 'zo groot mogelijke beleidsvrijheid', maar dat blijkt niet duidelijk. Bovendien hangen deregulering en ontbureaucratisering samen met het terugdringen van bestuurs- en administratieve lasten, en kunnen zij om die reden (nog) niet gemist worden in de opsomming.

Voorts merkt de Afdeling op dat de nieuw opgenomen clausulering 'in principe' de betekenis van de afspraak relativeert. Door de decentrale overheden zou dit als een verslechtering kunnen worden gezien. Naar het oordeel van de Afdeling sluit de toevoeging aan bij de huidige praktijk. Op abstract niveau kunnen de afspraken makkelijk worden onderschreven, maar bij de uitwerking van concrete (decentralisatie-) voorstellen blijkt het soms moeilijk om geen nadere regels of specifieke financiering voor te stellen. In de paragrafen 3.1 en 3.2 komt de Afdeling op deze constatering terug.

2. Wanneer een taak centraal wordt belegd, wordt door het Rijk beargumenteerd waarom deze taak centraal moet.

De Afdeling merkt op dat dit een nieuwe afspraak is, die overeenkomt met aanbeveling 5 uit de tweede beschouwing. De Afdeling wilde door omkering van het basisprincipe naar 'Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan', de bewijslast voor centralisatie weer terugleggen bij de rijksoverheid. Het waren immers de decentrale overheden die telkens hun bestuurskracht moesten bewijzen, terwijl juist het gebrek aan bestuurskracht van de rijksoverheid één van de redenen was voor het starten van het decentralisatiebeleid.¹⁷ Het basisprincipe 'Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan' sluit ook beter aan bij artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet¹⁸, dat destijds bij amendement is ingevoegd om te benadrukken 'dat de wetgever nadrukkelijk dient te motiveren waarom bepaalde taken niet op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgeoefend'.¹⁹

3. De uitvoering van beleid staat voorop. Bij de vormgeving van bestuurlijke arrangementen wordt daarom getoetst of de regeling uitvoerbaar is. Omwille van een effectief beleid kan worden gekozen voor differentiatie in rijkssturing richting het decentrale niveau en maatwerk op decentraal niveau.

¹⁷ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", Tweede periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen, Raad van State, Den Haag, 2009, blz. 71-73. De Afdeling wees daarbij op diverse recente rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, waaruit bleek dat het functioneren van de rijksoverheid nog steeds te wensen overlaat.

¹⁸ Artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet, luidt als volgt: voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.

¹⁹ Amendement van het lid Van Stoffelen c.s., Kamerstukken II 1990/91, 19 403, nr. 69.

Deze afspraak komt overeen met de eerdere afspraak in de Code en aanbeveling II uit de eerste beschouwing.²⁰

4. Overheden betrekken elkaar bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheidslaag raken op een dusdanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast. Na afronding van de voorstellen volgt een formele consultatietermijn van twee maanden. Dit is een maximumtermijn. Waar mogelijk reageren de decentrale overheden al eerder. Ingeval de decentrale overheden al betrokken waren in het beleidsproces maken Rijk en decentrale overheden afspraken over een kortere termijn voor een bestuurlijke reactie.

De Afdeling merkt op dat uit deze afspraak – ten opzichte van de Code - het woord 'conceptregelgeving' is weggefallen. Er staat wel 'na afronding van de voorstellen', maar of hierin naast beleidsnota's en wetgevingsnota's ook voorstellen van regelgeving gelezen kunnen worden is onduidelijk. In paragraaf 3.2.5 komt de Afdeling op deze constatering terug. Dat de consultatietermijn een *maximum*termijn is, komt overeen met de interpretatie die de Afdeling daaraan gaf in de tweede beschouwing.²¹

5. Het Rijk geeft bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor de provincies en gemeenten inzicht in de financiële consequenties (art. 2 Financiële-verhoudingswet) en in de bestuurlijke en praktische gevolgen (ontwikkelde kader van toezichtarrangementen, de te ontwikkelen spelregels voor interbestuurlijke informatie en bestuurlijke uitvoeringstoets). Een overeenkomstige benadering geldt voor de waterschappen. De bestuurlijke en praktische gevolgen betekenen dat bij elk wetgevingsvoorstel dat de interbestuurlijke verhoudingen raakt, de argumenten en motieven worden genoemd op basis waarvan de naleving van de uitgangspunten en beginselen van beleidsvrijheid, complementariteit en evenredigheid kunnen worden beoordeeld. In het oordeel is besloten of beleidsvoornemens in overeenstemming zijn met de afspraken over de interbestuurlijke verhoudingen zoals in dit akkoord vastgelegd.

Nieuw is de afspraak over de bestuurlijke en praktische gevolgen die bij elk wetgevingsvoorstel moeten worden gevoegd. Onduidelijk daarbij is wat met 'wetgevingsvoorstel' wordt bedoeld; alleen wetsvoorstellen of ook ontwerpbesluiten en concepten van ministeriële regelingen?

6. Europa wordt steeds belangrijker, ook voor de interbestuurlijke verhoudingen. Rijk, VNG, IPO en UvW spreken daarom af binnen maximaal een jaar te komen met een verdere invulling en uitwerking van het actieplan Europa en binnenlands bestuur. Daarvan zal ook de eigen rol van decentrale overheden in Europees verband onderdeel uitmaken. De afspraken over Europa in het bestuursakkoord alsmede voor de overheden belangrijke Europese dossiers worden periodiek geagendeerd in een bestuurlijk overleg tussen VNG, IPO en UvW met de minister van Buitenlandse Zaken (BuiZa) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Nieuw is de periodieke agendering voor een bestuurlijk overleg met de Minister van BZK en de Minister van BuiZa. De Afdeling acht dit een waardevolle toevoeging.

7. Tijdens de kabinetsinformatie behoort de kabinets(in)formateur de provincies, gemeenten en waterschappen te consulteren wanneer tijdens de (in)formatie van een nieuw kabinet wordt gesproken over de bestuurlijke en financiële verhouding met decentrale overheden. Het Rijk zal de (in)formateur verzoeken de voorzitters van IPO, VNG en UvW te consulteren wanneer dit aangewezen is.

De Afdeling merkt op dat de tweede volzin nieuw is toegevoegd. Onduidelijk blijft wie in deze zin het overleg initieert; staat 'het Rijk' voor de Minister van AZ of de Minister van BZK?

²⁰ Deze afspraak sluit ook aan bij aanbeveling II uit de eerste beschouwing, om te differentiëren tussen en binnen decentrale overheden, "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., blz. 71.

²¹ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 31.

8. Na totstandkoming van een nieuw kabinet vindt zo spoedig mogelijk een overhedenoverleg plaats met IPO, VNG en UvW. Onderwerp van gesprek is de rol van de decentrale overheden bij het realiseren van maatschappelijke opgaven zoals opgenomen in het regeerakkoord, met respect voor elkaars positie.

De Afdeling neemt geen wijziging waar ten opzichte van eerdere akkoorden of de Code IBV.

9. Partijen hechten aan naleving van de afspraken en komen daarom overeen gebruik te maken van de volgende mogelijkheden: - om de Raad van State te vragen een periodieke beschouwing op te stellen (eens in de vier jaar, in principe halverwege de kabinetsperiode) over de interbestuurlijke verhoudingen in het licht van de regelgeving waarover de Raad in de daaraan voorafgaande periode heeft geadviseerd; - voor het vragen van advies over specifieke aangelegenheden.

Dit laat onverlet dat de minister van BZK in de aanbiedingsbrief aan de Raad van State bij een verplichte adviesaanvraag als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Wet op de Raad van State (wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur) gerichte vragen kan stellen. De periodieke beschouwing wordt besproken in het overhedenoverleg en kan tot herijking van de gemaakte interbestuurlijke afspraken leiden. Voor adviezen op een ander terrein dan de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen (bijv. financieel) ligt het meer voor de hand een (ad hoc) commissie van wijzen te raadplegen. Over de samenstelling en de opdracht van deze commissie dient overeenstemming tussen partijen te bestaan. De resultaten van de advisering worden direct bekend gemaakt aan IPO, VNG en UvW. De advisering en de daarop te nemen acties keren ter bespreking terug in het overhedenoverleg.

De Afdeling acht het een goede ontwikkeling dat de frequentie voor de aanvraag van een beschouwing omlaag gaat van tweejaarlijks naar vierjaarlijks en dat de aanvraag voortaan halverwege een kabinetsperiode wordt gedaan. Dit biedt niet alleen, zoals in de adviesaanvraag staat vermeld, voldoende tijd aan partijen om de opvolging van de aanbevelingen zichtbaar te kunnen maken. Het maakt het ook mogelijk voor de Afdeling om nieuwe ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen over een langere periode te beschouwen. Idealiter zou tussen partijen voldoende vertrouwen bestaan in de naleving van de afspraken, zodat de Afdeling geen beschouwing meer hoeft uit te brengen. Nieuw is de mogelijkheid om advies te vragen aan andere (ad hoc) commissies van wijzen over andere terreinen dan de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen. Deze afspraak komt naast de mogelijkheid om de Afdeling over specifieke aangelegenheden om advies te vragen.

2.3 Decentralisatiekader

In 2008 zegden de Minister en Staatssecretaris van BZK aan de Eerste Kamer toe dat een kabinet breed decentralisatiekader zou worden opgesteld, dat het mogelijk zou maken voorstellen tot decentralisatie vanuit dezelfde logica te beoordelen.²² Het toenmalige kader werd daarvoor onvoldoende expliciet geacht. In haar tweede beschouwing merkte de Afdeling met betrekking tot dit voornemen op dat het decentralisatiekader gezamenlijk – met provincies en gemeenten en niet alleen door het ministerie van BZK – zou moeten worden opgesteld. De Afdeling adviseerde daarbij de aandachtspunten te betrekken die zij had geformuleerd voor een doordacht decentralisatiebeleid.²³

De Afdeling onderscheidde de volgende aandachtspunten:

1. Gecoördineerde samenwerking;²⁴

²² Kamerstukken I 2007/08, 31 200 VII, nr. K, blz. 6.

²³ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 57 en 62.

²⁴ Het coördinerende ministerie van BZK moet samenwerken met hen die door de beoogde decentralisatie worden geraakt en deze moeten bewerkstelligen; oftewel samenwerking van BZK met de vakdepartementen en het parlement enerzijds en de decentrale overheden anderzijds. Decentralisatie is een dynamisch proces en vergt van alle betrokkenen een permanente inspanning voor het vinden van de juiste balans in de taakverdeling tussen de overheden; een taakverdeling die overigens per beleidsterrein kan verschillen.

2. Openheid;²⁵
3. Gezamenlijke voordelen en doelen;²⁶
4. Fasering van het decentralisatieproces,²⁷ en
5. Beleidsrust.²⁸

Kort nadat de Afdeling de tweede beschouwing had uitgebracht, zond het kabinet het eerder aangekondigde decentralisatiekader naar het parlement.²⁹ Het kabinet ontvouwde dat het twee soorten afwegingen rond decentralisatie maakt. De eerste is gebaseerd op een visie op de rol van de verschillende overheidslagen. De tweede bestaat uit aandachtspunten voor de afweging per concreet dossier.

Voor zover het de visie op de rol van de bestuurslagen betreft, sluit het kabinetsbeleid aan bij de in 2007 gesloten bestuursakkoorden en de kabinetsreactie op het rapport van de Taakgroep-d'Hondt.³⁰ Die visie vormt de basis voor de keuze welke taak het beste bij welke bestuurslaag ondergebracht kan worden.

Na te hebben beschreven welke rol overheidslagen in het algemeen spelen en hoe zij zich tot elkaar verhouden, gaat het kabinet in het decentralisatiekader in op de vraag welke criteria kunnen worden gebruikt bij beslissingen of een specifieke taak al dan niet, en zo ja, in welke mate, gedecentraliseerd kan of moet worden. Daarbij plaatst het de kanttekening dat de keuze tussen al dan niet decentraliseren niet zwart-wit is.

Achtereenvolgens onderscheidt het kabinet de volgende afwegingspunten:

1. **Integraliteit:** voor het leveren van maatwerk is nodig dat decentrale overheden een beleidsdossier integraal kunnen benaderen en samenhangende keuzes kunnen maken.
2. **Rechtsgelijkheid:** afgewogen moet worden in hoeverre verschillen in voorzieningen, regels en procedures tussen decentrale overheden aanvaardbaar zijn.
3. **Belangenbehartiging:** bezien moet worden of relevante belangen naar hun aard op decentraal niveau voldoende gewogen worden.
4. **Bestuurlijke drukte:** afgewogen moet worden of de decentralisatie leidt tot betrokkenheid van vele verschillende bestuursorganen op eenzelfde beleidsterrein of nauw verwante beleidsterreinen.
5. **Doelmatigheid en doeltreffendheid:** bezien moet worden of de taak doelmatig en doeltreffend op decentraal niveau kan worden uitgevoerd.
6. **Draagvlak:** dit punt betreft de vraag of er bij het decentraliserende departement, de ontvangende decentrale overheid en het maatschappelijk middenveld draagvlak bestaat voor de decentralisatie.
7. **Evenredigheid:** afgewogen moet worden of er een goede balans bestaat tussen de kosten en baten van de te decentraliseren taak.

De afweging aan de hand van deze afwegingspunten is, wat het kabinet betreft, geen eenzijdige. De decentrale overheden worden tijdig betrokken bij de afweging om taken

²⁵ Aan de decentrale overheden moet meer openheid worden geboden, 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.

²⁶ Uit onderzoek bleek dat de kans van slagen van de decentralisatieoperatie groter wordt 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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).

²⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 100.

³⁰ "Vertrouwen en verantwoorden", Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, Den Haag, 2008.

aan hen over te dragen. Ook acht het kabinet van groot belang dat de decentrale overheden tijdig worden betrokken bij de feitelijke invulling van de decentralisatie.

Beoordeling Afdeling

De Afdeling onderschrijft de waarde van een decentralisatiekader met afwegingspunten die eraan bijdragen dat diverse relevante aspecten bij beslissingen over decentralisaties in ogenschouw worden genomen. Ook is zij positief over het standpunt van het kabinet dat deze afwegingen niet alleen door het Rijk maar met de decentrale overheden gemaakt moeten worden. Dat de decentrale overheden niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het decentralisatiekader zelf, valt daarom te betreuren.³¹ Juist in de consultatie van IPO en VNG had het besef van het grote belang van gezamenlijke afwegingen tot uitdrukking kunnen komen.

De door het kabinet in het decentralisatiekader genoemde afwegingspunten doen ter zake voor de beslissingen over de vraag of een beleidsterrein gedecentraliseerd kan worden en hoe de decentralisatie vervolgens ingevuld wordt. Zij verdienen daarom toepassing bij die beslissingen. De Afdeling plaatst hierbij evenwel twee kanttekeningen.

Ten eerste moet worden vastgesteld, dat het decentralisatiekader een inhoudelijke en abstracte benadering van beslissingen over decentralisaties kent. Naar het oordeel van de Afdeling is meer aandacht nodig voor processen van besluitvorming. De wijze waarop het Rijk taken decentraliseert, is immers van zeker zo groot belang voor de effectiviteit van decentralisatie als de wijze waarop de taken worden geïmplementeerd.³² Een doordacht decentralisatiebeleid heeft daarom mede oog voor het meer concrete proces dat decentralisaties doorlopen. De aandachtspunten die de Afdeling hiervoor in de tweede beschouwing aanreikte, hebben hun betekenis onverkort behouden.³³ Behoudens het aspect "draagvlak" gaat het decentralisatiekader daaraan voorbij.

De tweede kanttekening betreft het vijfde afwegingspunt, volgens hetwelk gezien moet worden of de taak doelmatig en doeltreffend op decentraal niveau kan worden uitgevoerd. De Afdeling wijst erop, dat ingevolge de Provinciewet en de Gemeentewet taken als hoofdregel decentraal belegd dienen te worden, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen onderscheidenlijk provinciebesturen behartigd kan worden.³⁴ Anders dan het vijfde afwegingspunt aangeeft, dienen derhalve niet de doelmatigheid en doeltreffendheid van taakuitvoering door decentrale overheden voorafgaand aan decentralisatie bewezen te worden, maar de ondoelmatigheid en ondoeltreffendheid van die taakuitvoering, alvorens besloten wordt tot het op centraal niveau beleggen van de betrokken taak.

3. Ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen

Dit hoofdstuk blikt terug op de ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen, die zich in de periode na het uitbrengen van de vorige beschouwing hebben voorgedaan. Zoals is overeengekomen in de Code IBV, wordt de beschouwing opgesteld in het licht

³¹ Zie hierover de brief van de VNG aan de Tweede Kamercommissie voor BZK van 13 november 2009, nr. BABVI/U200902088.

³² "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 56.

³³ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 57.

³⁴ Zie artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet.

van de regelgeving waarover in de daaraan voorafgaande periode is geadviseerd.³⁵ Daarom bespreekt de Afdeling hierna aan de hand van adviezen over concrete voorstellen in welke mate de wettelijke bepalingen en overeengekomen omgangsvormen worden nageleefd. Paragraaf 3.1 gaat in op de advisering over wetsvoorstellen voor vier grote decentralisaties. In paragraaf 3.2 wordt de advisering over andere wetsvoorstellen besproken, voor zover zij betekenis hebben voor de interbestuurlijke verhoudingen.

Paragraaf 3.3 gaat in op de Europese omgeving van het binnenlands bestuur, waarna enkele facetten van de bestuurlijke inrichting in paragraaf 3.4 aan de orde komen. Deze laatste paragraaf dient als opmaat voor het ontwikkelperspectief dat de Afdeling in hoofdstuk 5 zal schetsen.

3.1 Advisering over decentralisaties

Decentralisaties in het bestuursakkoord

In de bestuursafspraken zijn het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen vijf decentralisaties overeengekomen, die het profiel van de bestuurslagen zouden moeten versterken en de overheden in staat zouden moeten stellen om integraal, samenhangend beleid te voeren. De partijen bereikten verder overeenstemming over de uitgangspunten voor deze processen van grote hervormingen. Op deze plaats volstaat de Afdeling met een korte aanduiding van de decentralisaties: Werken naar vermogen, de begeleidingsfunctie uit de AWBZ, de jeugdzorg, de natuur en het landelijk gebied, en water. Voor een verdere beschrijving wordt verwezen naar bijlage 3 van deze beschouwing.

Bij de bestuursafspraken moet worden aangetekend dat over twee onderdelen van het onderhandelaarsakkoord uiteindelijk geen overeenstemming werd bereikt (zie hierna in paragraaf 3.2.5).

Beoordeling Afdeling

Aan de hand van haar adviezen over de wetsvoorstellen voor de decentralisaties beziet de Afdeling of en in welke mate rekening wordt gehouden met de afwegingspunten uit het decentralisatiekader en met de aandachtspunten uit de tweede beschouwing.³⁶ Zij geeft achtereenvolgend een algemeen oordeel en een beoordeling van de afzonderlijke afwegingspunten.

Algemene beoordeling

In tegenstelling tot de afwegingspunten uit het decentralisatiekader berusten de in de bestuursafspraken opgenomen uitgangspunten voor decentralisaties wel op overeenstemming tussen het Rijk en de decentrale overheden. De Afdeling waardeert dit positief. Verder heeft de Afdeling er met instemming kennis van genomen dat in de bestuursafspraken wel enige rekening is gehouden met de eerdere aandachtspunten van de Afdeling. Op diverse plaatsen beklemtonen de bestuursafspraken de noodzaak van permanente samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden om de decentralisaties tot een goed einde te brengen. De bestuursafspraken voorzien in fasering van decentralisaties zoals was aanbevolen.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld, dat de afwegingspunten uit het decentralisatiekader onderbelicht blijven in de bestuursafspraken. Niet duidelijk is in

³⁵ Code interbestuurlijke verhoudingen, blz. 27.

³⁶ Een wetsvoorstel voor de decentralisatie van jeugdzorgtaken is op het moment van vaststelling van deze beschouwing nog niet aan de Afdeling voorgelegd

hoeverre de afwegingspunten een rol hebben gespeeld bij de afspraken over decentralisaties. De Afdeling is van oordeel dat voor kansrijke decentralisaties de inhoudelijke benadering uit het decentralisatiekader alsook aandacht voor de processen van besluitvorming en uitvoering onontbeerlijk zijn. Hier ligt in het voorbereidend overleg voor zowel het Rijk als de desbetreffende decentrale overheden een verantwoordelijkheid. Daarbij dienen de decentrale overheden er wel voor te waken dat zij, vanuit een taak-gedreven houding en met het doel de te decentraliseren taken te verwerven, de afwegingspunten te lichtvaardig opnemen.

Beoordeling afzonderlijke afwegingspunten

Openheid financiële gevolgen

Hoewel het decentralisatiekader decentralisaties met inhoudelijke afwegingspunten benadert, heeft de Afdeling de indruk gekregen dat die afwegingspunten niet uitsluitend ten grondslag liggen aan decentralisatiebeslissingen. In de gesprekken die de Afdeling ter voorbereiding van deze beschouwing heeft gevoerd, werd deze indruk bevestigd. Sommigen stelden dat het motief om te bezuinigen op rijksbudgetten in hoge mate bepalend was voor beslissingen over decentralisatie, waarbij wordt verondersteld dat decentrale overheden met minder geld de gedecentraliseerde taken beter kunnen uitvoeren dan het Rijk.

De Afdeling constateert dat het financiële motief een belangrijke rol speelde in de wetsvoorstellen die voorzien in de decentralisatie van het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG) en de bijdrage van de waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). In het geval van het ILG betekende de in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I afgesproken bezuiniging van 600 miljoen euro in de periode 2011-2013 een inbreuk op de lopende (wettelijke) investeringsperiode (2007-2013).

Het wetsvoorstel waarin de bijdrage van de waterschappen aan de bekostiging van het HWBP werd geregeld, gaf de Afdeling aanleiding om in haar advies in te gaan op de wettelijke samenhang tussen belastingheffing door waterschappen enerzijds en bestedingen met het oog op de verantwoordelijkheden voor het beheersgebied anderzijds. Gelet op die samenhang behoeven uitgaven voor waterschapsoverstijgende voorzieningen een bijzondere motivering. De wens om de rijksuitgaven te verminderen werd door de Afdeling onvoldoende bevonden als rechtvaardiging voor deze 'omgekeerde financiële verhouding'.³⁷ In het nader rapport erkent de regering dat het voorgestelde bekostigingssysteem voor het HWBP niet goed aansluit bij de uitgangspunten van de Waterwet. Niettemin houdt zij eraan vast, omdat aan alternatieve financieringsmodaliteiten zwaarder wegende nadelen kleven.³⁸

Het gegeven dat er bezuinigd moet worden en dat dit een zwaarwegend argument is bij beslissingen tot decentralisatie, is blijkens de gevoerde gesprekken op zichzelf een belangrijk knelpunt voor decentrale overheden en betrokken maatschappelijke

³⁷ Advies van 24 augustus 2012, nr. W14.12.0196, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming) (Kamerstukken II 2012/13, 33 465, nr. 4).

³⁸ De alternatieven die de regering heeft onderzocht, betreffen de beperking van de hoogte van de subsidie voor hoogwaterbeschermingsmaatregelen tot 50% van de kosten en een systeem van gedifferentieerde subsidies. Het eerste alternatief zou naar het oordeel van de regering tot onaanvaardbaar grote regionale verschillen in de waterschapslasten leiden en voldoet niet aan het solidariteitsprincipe. Het tweede alternatief was niet reëel, omdat de afspraak tussen het Rijk en de gezamenlijke waterschappen om ieder de helft van de kosten te zullen dragen niet valt te handhaven, effecten op de lokale lasten niet goed kunnen worden bepaald, doelmatigheidsprikkels wisselen, en niet voldoet aan het solidariteitsprincipe.

organisaties. Dit knelpunt wordt – zo werd gezegd – aanzienlijk versterkt door de onzekerheid over de precieze omvang van de resterende financiële middelen, over de snelheid waarmee de decentralisaties moeten worden verwezenlijkt en over financiële gevolgen van eventuele uitvoeringsproblemen. De bezuinigingen worden soms al voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ingeboekt, zoals bij het HWBP en de decentralisatie van het ILG het geval is.

Door deze onzekerheid zien decentrale overheden zich genoodzaakt grote terughoudendheid te betrachten in het doen van uitgaven. Dit resulteert soms in niet-nakoming van bestaande afspraken met maatschappelijke organisaties en instellingen en in het stopzetten van reeds ingezette projecten. De relaties met burgers en hun organisaties komen hierdoor onder druk te staan. Gebrek aan transparantie en overleg gedurende het decentralisatieproces leidt tot verlies aan vertrouwen in de rijksoverheid en daarmee tot verslechtering van de interbestuurlijke verhoudingen.

Vorbereiding, fasering en invoering

Vast staat dat de voorgenomen en deels in procedure gebrachte decentralisaties ingrijpende veranderingen behelzen voor de decentrale overheden en de betrokken burgers. De Afdeling constateert dat de decentralisatievoorstellen gepaard gaan met aanzienlijke financiële effecten en risico's voor de decentrale overheden.

Voor gemeenten wekken deze effecten en risico's extra zorg, omdat zij worden geconfronteerd met een samenloop van diverse decentralisaties. In haar adviezen over de Invoeringswet Wet werken naar vermogen³⁹ en de overgang van de begeleidingsfunctie uit de AWBZ naar de Wmo⁴⁰ heeft de Afdeling daarom aandacht gevraagd voor de cumulatieve effecten van deze decentralisaties.

Ook anderszins rees bij de Afdeling twijfel of alle gemeenten voldoende en op tijd toegerust zullen zijn voor hun nieuwe taken. Zij wees erop dat gemeenten over de benodigde deskundigheid en vaardigheden dienen te beschikken om goed om te kunnen gaan met specifieke doelgroepen.

Wat de fasering van de invoering van de decentralisaties betreft, komt het de Afdeling voor dat de oorspronkelijk beoogde invoeringstermijnen van de decentralisaties Werken naar vermogen (twee jaar), transitie AWBZ-begeleiding (deels twee en deels drie jaar), en Natuur en landelijk gebied (twee jaar) te kort zijn. Positief is dat voor de decentralisatie Jeugdzorg een ruimere invoeringstermijn is voorzien van vijf jaar, maar daarbij past de kanttekening dat deze termijn, gelet op de specifieke doelgroepen met een verscheidenheid aan problemen, niet zonder meer als toereikend mag worden beschouwd.

Aandacht voor een zorgvuldig invoeringstraject ontbrak in het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming, een van de twee wetten waarin de decentralisatie Natuur en landschap gestalte kreeg. De Afdeling adviseerde daarop alsnog in te gaan, en wees daarbij op aspecten als een mogelijke fasering van de invoering, de passende financiering voor de uitvoering van de taken door provincies, de kennisoverdracht, met inbegrip van ICT-ondersteuning, en de overgang van eventuele menskracht.⁴¹

³⁹ Advies van 13 januari 2012, nr. W12.11.0477, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen) (Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 4).

⁴⁰ Advies van 5 oktober 2011, nr. W13.11.0230, inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding alsmede enkele andere wijzigingen in deze wet (Kamerstukken II 2011/2012, 33 127, nr. 4).

⁴¹ Advies van 29 juni 2012, nr. W15.12.0058, inzake het voorstel van wet houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) (Kamerstukken II 2011/2012, 33 348, nr. 4).

Op grond van de gekozen bevoegdhedenstructuur en de minimale verplichtingen tot afstemming, en gezien het reeds bestaande handavingsdeficit alsook het ontbreken van een visie op de mogelijke rol van regionale uitvoeringsdiensten, achtte de Afdeling onzeker dat er sprake zal zijn van een efficiënte en coherente uitvoering van de Wet natuurbescherming, waardoor Nederland kan (blijven) voldoen aan de Europese en internationale verplichtingen.

Profielen overheden en bevoegdhedentoedeling

In haar advies over de Wet natuurbescherming onderschreef de Afdeling het uitgangspunt dat taken en bevoegdheden op het terrein van natuurbescherming bij één bestuurslaag, bij de provincies, worden geconcentreerd.⁴² Zij achtte de decentralisatie aan provincies een logische keuze, die aansloot bij de huidige inzichten over een doelmatig en doeltreffend bestuur, en bij het ruimtelijk-economische profiel van de provincies. De Afdeling moest evenwel constateren dat, ondanks het uitgangspunt om taken en bevoegdheden op het terrein van natuurbescherming bij één bestuurslaag te concentreren, de uitvoering en handhaving van de wet over drie bestuurslagen zou plaatsvinden. Onvoldoende inzicht werd geboden in de omvang van de bestuursactiviteiten op het niveau van het Rijk en de gemeenten. De Afdeling oordeelde dat de uitoefening van gelijksoortige taken en bevoegdheden op verschillende bestuursniveaus bijzondere afstemming vergt. De Afdeling plaatste verder kritische kanttekeningen bij enkele specifieke bevoegdheden van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).⁴³

De Afdeling liet zich eveneens kritisch uit over een bevoegdheid van Minister van EL&I die was opgenomen in het tweede voorstel op het terrein van natuur en landschap, de wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied voor de decentralisatie van het gebiedsgericht beleid en het daarvoor beschikbaar gestelde ILG.⁴⁴ Voor de bevoegdheid van de Minister van EL&I om op nationaal niveau tot toepassing van landinrichting te kunnen besluiten, zag de Afdeling geen enkele noodzaak. Daarbij nam zij in aanmerking dat het Rijk als gevolg van het Bestuursakkoord Natuur en de in het wetsvoorstel zelf neergelegde decentralisatie geen gebiedsgericht beleid meer zal voeren. De regering heeft de bevoegdheid geschrapt, omdat ook zij geen onmiddellijke noodzaak zag voor een dergelijke voorziening.⁴⁵

Doelmatigheid, doeltreffendheid, belangenafweging

De Afdeling neemt waar dat decentralisaties plaatsvinden tegen een maatschappelijke achtergrond waarin sociale arrangementen verschuiven: rechten op wettelijk voorgeschreven voorzieningen worden meer en meer vervangen door een aanspraak op een bij de betrokken burger passende voorziening. Deze ontwikkeling is noodzakelijk om te waarborgen dat collectieve basisvoorzieningen beschikbaar blijven voor eenieder die dat nodig heeft.⁴⁶ Zij kan betere hulpverlening opleveren en leiden tot een betere beheersing van kosten. Wanneer zou worden vastgehouden aan het huidige stelsel van wettelijk voorgeschreven voorzieningen, zou dit ook naar het

⁴² Advies van 29 juni 2012, nr. W15.12.0058, a.w.

⁴³ Deze bevoegdheden betroffen de centrale regeling van de vrijstelling voor bestrijding van de schade aangericht door bepaalde diersoorten en de centrale regeling voor de opening van de jacht.

⁴⁴ Advies van 7 september 2012, nr. W15.12.0208, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget) (Kamerstukken II 2012/2013, 33 441, nr. 4).

⁴⁵ De bevoegdheid werd in de praktijk niet gemist en er waren geen concrete toekomstige ontwikkelingen te noemen waarbij een dergelijke bevoegdheid gewenst zou zijn (Kamerstukken II 2012/2013, 33 441, nr. 4).

⁴⁶ Advies van 10 september 2012, nr. W06.12.0309, inzake de Ontwerp-Miljoenennota 2013, Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 3.

oordeel van de Afdeling onherroepelijk leiden tot een verschraving van het aanbod van voorzieningen uit de verzorgingsstaat voor een ieder die op deze voorzieningen aanspraak kan maken. De Afdeling komt hierop terug in hoofdstuk 5.

In lijn met de bedoelde verschuiving van sociale arrangementen beogen veel decentralisaties, althans in eerste instantie, integraal lokaal beleid en maatwerk mogelijk te maken. Voor een optimale uitvoering van taken en het leveren van maatwerk door decentrale overheden is beleidsrust een wezenlijke randvoorwaarde.⁴⁷ De snelheid waarmee decentralisaties moeten worden uitgevoerd en de opeenvolging van wijzigingen in het beleid doen daaraan afbreuk. Tot beleidsrust behoort ook dat structuurdiscussies niet telkens opnieuw gevoerd worden. Structuurdiscussies bewerken een situatie waarin men meer bezig is met het voortbestaan van de eigen instituties dan met een goede implementatie van de decentralisaties.

Vaak wordt verondersteld dat integraal lokaal beleid en maatwerk op decentraal niveau efficiencywinst mogelijk maken. De efficiencywinst wordt in de toelichting van decentralisatievoorstellen onvoldoende onderbouwd aan de hand van onderzoeken. De Afdeling plaatst bij deze veronderstelling de kanttekening dat maatwerk weliswaar per individueel geval kosteneffectief is, maar dat de daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten hoger zijn dan die van generiek beleid.

In haar advies over de decentralisatie van de AWBZ-begeleiding plaatste de Afdeling een vraagteken bij de mogelijkheden om efficiencywinst te behalen. Op het te decentraliseren budget werd bij voorbaat een doelmatigheidskorting van 5% toegepast, terwijl onduidelijk was hoe de gemeentelijke uitvoering van voorzieningen kostenbesparend zou zijn ten opzichte van recente ontwikkelingen in de AWBZ. Ook ontbrak een analyse van het verloop van de kosten van de betrokken vormen van AWBZ-zorg.⁴⁸

De gesprekken die de Afdeling ter voorbereiding op deze beschouwing heeft gevoerd en haar eigen adviezen brengen de Afdeling er voorts toe de vraag op te werpen of, zoals wordt aangenomen, na decentralisatie en de toepassing van efficiencykortingen decentrale overheden hun nieuwe taken kunnen uitvoeren op hetzelfde kwaliteitsniveau als vóór de decentralisatie het geval was, althans op het niveau dat toen werd nagestreefd. Met de veronderstelde haalbare efficiencywinst, die als een reële korting wordt ingeboekt op budgetten voor gedecentraliseerde taken, is onlosmakelijk de vraag verbonden of een lager kwaliteitsniveau van aangeboden voorzieningen (op de korte tot middellange termijn) aanvaardbaar is. Dit laatste betreft een politieke afweging, die open en transparant gemaakt moet worden.

Dat een lager kwaliteitsniveau het resultaat kan zijn van decentralisatie, leren ervaringen met de thuiszorg na de invoering van de Wmo. Gemeenten wisten de kosten van thuiszorg omlaag te brengen door scherp aan te besteden; een aantal gemeenten waardeert de te verlenen zorg zelf lager.⁴⁹ De keerzijde van de lagere kosten was, dat de thuiszorgorganisaties en andere bedrijven die de opdrachten kregen, de lagere budgetten doorvertaalden in de inzet van minder gekwalificeerd,

⁴⁷ Zie hierover "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 55 en 57.

⁴⁸ Advies van 5 oktober 2011, nr. W13.11.0230, inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding alsmede enkele andere wijzigingen in deze wet (Kamerstukken II 2011/12, 33 127, nr. 4).

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld het raadsvoorstel van burgemeester en wethouders van Rotterdam van 11 mei 2012, griffienummer 12gr1441, blz. 2.

lager betaald personeel (schoonmakers) dan voorheen (verzorgenden).⁵⁰ Voor zover dit concrete huishoudelijke ondersteuning betreft, behoeft dit niet tot kwaliteitsverlies te leiden, maar het risico daarop is groter bij te verlenen gezondheidszorg. De veronderstelde daling van de kwaliteit van de thuiszorg voor cliënten riep een tegenreactie op in de vorm van initiatiefvoorstellen van het voormalige Tweede Kamerlid Kant, waarin werd gesteld dat aanbesteding van thuiszorg niet langer verplicht zou moeten zijn en er voortaan basistarieven voor huishoudelijke verzorging zouden moeten gelden. Deze voorstellen zijn aangenomen en per 1 september 2012 in werking getreden. Bezien vanuit de interbestuurlijke verhoudingen valt op dat de nieuwe wettelijke bepalingen de beleidsvrijheid van gemeenten bij de uitvoering van gedecentraliseerde taken beperken.⁵¹

De casus van de Wmo illustreert het belang van een duidelijk decentralisatiebeleid, waarbij de randvoorwaarden voor de uitvoering van te decentraliseren taken van te voren worden bepaald. Daarmee staat vast binnen welke ruimte efficiencywinst behaald moet worden. Hierbij geldt dat daar waar het Rijk randvoorwaarden stelt, bijvoorbeeld in de vorm van eisen aan het kwaliteitsniveau van maatschappelijke voorzieningen, deze randvoorwaarden vergezeld dienen te gaan van de benodigde financiële middelen.⁵² Aldus wordt een spanningsveld tussen centraal gestelde kwaliteitseisen en centraal mogelijk geachte efficiencywinsten voorkomen. De eisen beperken immers de beleidsvrijheid van decentrale overheden, waardoor de ruimte voor het behalen van efficiencyvoordelen afneemt.

Afrondende opmerkingen

De Afdeling wijst erop dat de Minister van BZK op het punt van decentralisatiebeleid, besluitvorming over decentralisaties en een ordelijk verloop van decentralisatieprocessen een bijzondere verantwoordelijkheid draagt.⁵³

Uit het voorgaande kan de indruk ontstaan dat er anno 2012 nog steeds geen doordacht en alomvattend beleid wordt gevoerd ten aanzien van beslissingen of en in welke mate beleidsterreinen voor decentralisatie in aanmerking komen, en vervolgens ten aanzien van het decentralisatieproces. De gevoerde gesprekken maken duidelijk dat de Minister van BZK daar onvoldoende invloed op kan uitoefenen. In ieder geval is onduidelijk in hoeverre het decentralisatiekader daadwerkelijk wordt toegepast bij besluitvorming of een bepaalde taak gedecentraliseerd moet worden. In hoofdstuk 4 komt de Afdeling op deze constatering terug.

De gesprekken en de eigen advisering leiden de Afdeling tot de conclusie dat bij decentralisaties onvoldoende rekening wordt gehouden met de inhoudelijke afwegingspunten van het decentralisatiekader en de aandachtspunten die de Afdeling voor een doordacht decentralisatiebeleid heeft geformuleerd.⁵⁴

3.2 Overige advisering

⁵⁰ Ook gebeurde het dat ervaren thuiszorgwerkers voor de keuze werden gesteld om naar een lagere functiewaardering te gaan en daarmee salaris in te leveren (Kamerstukken II 2007/08, 31 353, nr. 3).

⁵¹ Zie hierover "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 36, voetnoot 66 en de aldaar vermelde adviezen over de initiatiefvoorstellen.

⁵² Hij heeft tot taak de beleidsvrijheid van gemeente- en provinciebesturen alsook de decentralisatie ten behoeve van decentrale overheden te bevorderen (zie artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet).

⁵³ Zie de artikelen 114 en 115 van de Provinciewet en de artikelen 116 en 117 van de Gemeentewet.

⁵⁴ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 57 en 62.

In deze paragraaf besteedt de Afdeling aan de hand van adviezen die sinds mei 2009 zijn uitgebracht over conceptregelgeving, aandacht aan ontwikkelingen op het terrein van de autonomie, financiën, toezicht en regelgeving. Zij let daarbij in het bijzonder op de naleving van wettelijke bepalingen en omgangsvormen, alsmede op de vraag of voldoende rekening wordt gehouden met de gelijkwaardigheid van overheden en hun autonome positie.

3.2.1 Autonomie en medebewind

In de hierna te noemen adviezen heeft de Afdeling geconstateerd dat voorstellen afbreuk deden aan de autonome bevoegdheden van gemeenten en provincies. In het advies over het voorstel tot afschaffing van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen stelde zij vast, onder verwijzing naar bepalingen uit de Gemeentewet, dat hier sprake was van beperking van de gemeentelijke autonomie. De wetgever had immers een bevoegdheid aan de gemeenten toegekend waarmee meer ruimte verschaft werd om de eigen bestuurlijke huishouding in te richten. Nu voorgesteld werd deze ruimte weer weg te nemen, achtte de Afdeling dit een inperking van de autonomie, die om die reden voorzien diende te zijn van een dragende motivering. Zij trof die motivering niet aan bij het voorstel.⁵⁵ Ook bij de verdere centralisatie van het beheer van de politie constateerde de Afdeling dat gemeenten steeds minder ruimte overhouden om een eigen veiligheidsbeleid te voeren, terwijl hun verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid juist groter en breder zijn geworden en bovendien verweven zijn geraakt met andere gemeentelijke beleidsterreinen. Bij de uitoefening van al deze bevoegdheden is de beschikbaarheid van politieambtenaren veelal noodzakelijk.⁵⁶

Eenmaal achtte de Afdeling de voorgestelde wettelijke regeling disproportioneel en een niet gerechtvaardigde inbreuk op de gemeentelijke autonomie.⁵⁷ Het wetsvoorstel verplichtte burgemeester en wethouders op aanvraag een persoonsgebonden ontheffing te verlenen van een bestemmingsplanverbod aan bewoners die op 31 oktober 2003 onrechtmatig een recreatiewoning bewoonden en dat sedertdien onafgebroken doen. Indien burgemeester en wethouders de beslistermijn zouden overschrijden, zou de ontheffing van rechtswege worden verleend. De Afdeling concludeerde dat er geen noodzaak bestond om de gemeentelijke bevoegdheden op dit beleidsterrein te beperken. De keuze voor de ontheffingverlening van rechtswege oordeelde zij niet in overeenstemming met de vereisten voor het gebruik daarvan en er kleefden bezwaren aan die averechtse gevolgen zouden kunnen hebben voor de doelstelling van dit wetsvoorstel.⁵⁸ De regering schrapte de ontheffingverlening van rechtswege, maar handhaafde de rest van het voorstel omdat zij aan politiek-maatschappelijke motieven meer gewicht toekende dan aan bestuurlijk-juridische motieven.⁵⁹

⁵⁵ Advies van 6 juli 2011, nr. W04.11.0169, inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen (Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 4).

⁵⁶ Advies van 13 mei 2011, nr. W03.11.0056, inzake de nota van wijziging bij het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200..) (Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 12).

⁵⁷ Advies van 13 november 2009, nr. W08.09.0306, inzake het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (Wet ontheffing onrechtmatige bewoning recreatiewoningen) (Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4).

⁵⁸ Advies van 13 november 2009, nr. W08.09.0306, a.w.

⁵⁹ De leden van de Tweede Kamer hadden in diverse moties aangedrongen op dit wetsvoorstel. De Eerste Kamer vond evenwel de autonomie van gemeenten zwaarder wegen en heeft de Minister van I&M uiteindelijk bereid gevonden

Andere voorstellen beperken de positie van decentrale overheden binnen medebewindwetgeving. Zo ging een voorstel ver in de mate van detaillering van het gevorderde medebewind. Met betrekking tot de gemeentelijke verordeningbevoegdheid stelde de regering voor om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen die in acht zouden moeten worden genomen bij het stellen van voorwaarden en beperkingen aan de toepassing van gemeentelijke bevoegdheden. De Afdeling achtte dit op gespannen voet te staan met het streven naar minder gedetailleerd medebewind en stelde voor de bevoegdheid tot het stellen van ministeriële regels te schrappen.⁶⁰ De regering maakte vervolgens van de bevoegdheid tot het stellen van de nadere regels een discretionaire bevoegdheid, zodat de toepassing ervan geen automatisme zou kunnen worden.

Een volgend voorstel hercentraliseerde de uitvoering van eerder gedecentraliseerde bevoegdheden. Het voorstel strekte er onder meer toe de uitvoering van de algemene bijstand voor personen van 65 jaar of ouder over te hevelen van de gemeenten naar de Sociale verzekeringsbank (SVB). De Afdeling achtte de voorgestelde overdracht een principiële breuk met de decentrale uitvoering van de Wet werk en bijstand door de gemeente. Een dergelijke inbreuk vereiste volgens de Afdeling een dragende motivering.⁶¹

De voorgeschreven vergoeding van medebewindstaken aan decentrale overheden kwam aan de orde in het voorstel van wet houdende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart. De Afdeling wees erop dat de verstrekking van de identiteitskaart moet worden aangemerkt als een medebewindstaak en dat de daaraan verbonden kosten door het Rijk aan gemeenten moest worden vergoed.⁶² Dat bij de financiële vergoeding van kosten geen sprake mag zijn van een zogeheten 'sigaar uit eigen doos' heeft de Afdeling opgemerkt bij het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de Wet veiligheidsregio's. Volgens de regering hoefden de (eenmalige) financiële gevolgen van het congruent maken van de GGD-regio's niet te worden vergoed, omdat deze konden worden teruggewonnen door een doelmatige uitvoering van de taken. De Afdeling achtte het van belang dat in de toelichting een berekening van de kosten en van de doelmatigheidswinst werd opgenomen. Indien die kosten van meer dan marginale betekenis zouden zijn, achtte zij het van belang dat gemeenten hierin tegemoet werden gekomen.⁶³

het voorstel in te trekken (Brief van 10 februari 2012 inzake de intrekking van het wetsvoorstel 32 366, Kamerstukken I 2011/12, 32 366, nr. F).

⁶⁰ Advies van 12 maart 2010, nr. W09.09.0508, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer (Kamerstukken II 2009/10, 34 424, nr. 4).

⁶¹ Advies van 3 juli 2009, nr. W12.09.0166, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand, de Algemene Ouderdomswet en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met de overheveling van de uitvoering van de aanvullende bijstand voor personen van 65 jaar of ouder van de gemeente naar de sociale verzekeringsbank en het aanbrengen van enkele andere aanpassingen in de Algemene Ouderdomswet en tot wijziging van enkele sociale verzekeringswetten in verband met de gelijkstelling binnen de sociale zekerheid van voormalige pleeg- en stiefkinderen met eigen kinderen (Kamerstukken II 2008/09, 32 037, nr. 4).

⁶² Advies van 21 september 2011, nr. W04.11.0373, inzake het voorstel van wet houdende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart (Kamerstukken II 2010/11, 33 011, nr. 4).

⁶³ Advies van 3 september 2009, nr. W13.09.0225, inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet publieke gezondheid onder meer i.v.m. met de Wet veiligheidsregio's (Kamerstukken II 2009/2010, 32 195, nr. 4).

3.2.2 Financiën

In diverse adviezen heeft de Afdeling opmerkingen gemaakt over de naleving van artikel 2 van de Fv-wet⁶⁴ en het gebruik van specifieke uitkeringen, integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. Bij de regelgeving inzake de gemeentelijke schuldhulpverlening heeft de Afdeling opgemerkt dat de gekozen wijze van financiering, een specifieke uitkering, niet past bij de aan gemeenten over te dragen verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening, nu deze niet in de tijd is begrensd. Bovendien waren eerder aan gemeenten al middelen voor schuldhulpverlening beschikbaar gesteld via een toevoeging aan de algemene uitkering van het Gemeentefonds.⁶⁵ De regering hield echter vast aan de financieringswijze per specifieke uitkering wegens de nadrukkelijke wens om richting te kunnen geven aan de besteding van de middelen. De Afdeling plaatst hier nu de kanttekening bij dat door het gebruik van specifieke uitkeringen de beleids- en uitvoeringsruimte van decentrale overheden wordt verkleind, hetgeen een samenhangende aanpak en een doelmatige inzet van middelen bemoeilijkt. Hierdoor neemt de kans toe dat de met de toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden beoogde efficiency niet kan worden gerealiseerd. De Afdeling heeft hier in paragraaf 3.1 ook aandacht aan besteed, mede in relatie tot het kwaliteitsniveau van de taakvervulling. De beoogde efficiency komt ook in gevaar door het verbinden van bestedingsdoelen aan decentralisatie-uitkeringen. De Afdeling heeft dit – evenals de Algemene Rekenkamer en de Rfv⁶⁶ - een aantal malen geconstateerd.⁶⁷ Het viel de Afdeling daarbij op dat decentrale overheden met deze bestedingsdoelen bij convenant⁶⁸ of bestuursakkoord⁶⁹ instemmen. Mogelijkerwijs wordt dit ingegeven door een bepaalde gretigheid om over meer taken met bijpassende budgetten te kunnen beschikken. De Afdeling merkt op dat het voeren van integraal beleid ook van

⁶⁴ Artikel 2, eerste lid, van de Fv-wet vereist dat in de toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd wordt, welke de financiële gevolgen zijn van een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten. In diverse adviezen heeft de Afdeling de niet-naleving van dit artikel geconstateerd (adviezen over de voorstellen van wet inzake de gemeentelijke schuldhulpverlening (W12.09.0428), de Wet natuurbescherming (W08.09.0058), het voorstel van wet tot intrekking van de Wet op de Raad voor de Wadden en van de Wet op het Waddenfonds (nr. W14.11.0535) en het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (Wet ontheffing onrechtmatige bewoning recreatiewoningen) (nr. W08.09.0306).

⁶⁵ Adviezen van 23 december 2009, W12.09.0493, inzake het ontwerpbesluit houdende regels inzake een tijdelijke specifieke uitkering schuldhulpverlening (Besluit tijdelijke specifieke uitkering schuldhulpverlening) en W12.09.0428, het voorstel van wet tot het geven aan gemeenten van de wettelijke taak van schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) (Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 4).

⁶⁶ Algemene Rekenkamer en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) maken bezwaar tegen het hanteren van aanvraagprocedures, tegen de eis dat daarbij plannen moeten worden ingediend en tegen het sluiten van convenanten in het kader van de toekenning van decentralisatie-uitkeringen. Zij vinden dat daarmee getornd wordt aan het vrij besteedbare en onvoorwaardelijke karakter van het gemeentefonds (zie Algemene Rekenkamer, "Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen - geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid", Den Haag, 2009, blz. 28, 30 en 32 en Staat van de Rijksverantwoording 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 240, nr. 2, blz. 6 en 7). Zie voorts Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009, nr. Rfv 2008-0000484355, 21 oktober 2008, blz. 1, en Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010, nr. Rfv 2009-0000671632, 27 november 2009, blz. 2).

⁶⁷ Advies van 20 januari 2011, nr. W04.10.0253, inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen in verband met het vaststellen van decentralisatie- en integratie-uitkeringen over het jaar 2009 en van enkele andere uitkeringen (Staatscourant 2011, nr. 9766), advies van 24 augustus 2012, nr. W04.12.0228, ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen in verband met het wijzigen van bestaande decentralisatie- en integratie-uitkeringen en het introduceren van nieuwe decentralisatie- en integratie-uitkeringen (2011) (nog niet openbaar gemaakt).

⁶⁸ Zoals de waddenprovincies hebben gedaan ten aanzien van de financiële middelen bij de decentralisatie van het Waddenfonds.

⁶⁹ Zoals bijvoorbeeld de provincies hebben gedaan in het bestuursakkoord Natuur, voor de financiële middelen inzake de inrichting van het landelijk gebied.

gemeentelijke en provinciale bestuurders een collegiale attitude vereist, waarbij over de grenzen van de eigen portefeuille en de eigen budgetten wordt gekeken.

Tot tweemaal toe heeft de Afdeling advies uitgebracht over voorstellen die de bevoegdheid tot heffing van precariobelasting door gemeenten wilden beperken. De Afdeling oordeelde in beide gevallen dat de noodzaak daartoe ontbrak, omdat het gesignaleerde probleem van doorberekening aan gebruikers van nutsvoorzieningen zich slechts beperkt voordeed en bovendien niet door de voorgestelde wetswijziging zou worden opgelost. Ook ontbrak volgens de Afdeling een meer omvattende, consistente visie van de regering op het totale decentrale belastinggebied.⁷⁰

Wet Hof en schatkistbankieren

De Afdeling heeft ook twee wetsvoorstellen beoordeeld die volgens het IPO, de VNG en de UvW gezamenlijk als een fundamentele ingreep worden beschouwd in de bevoegdheid van de decentrale overheden om zelf hun (algemene) middelen te beheren en te besteden.⁷¹

Wet Hof

Het voorstel tot invoering van de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) geeft regels voor het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo. Het voorstel voorziet in de verplichting voor decentrale overheden tot het leveren van een gelijkwaardige inspanning in het bereiken en vasthouden van de begrotingsdoelstellingen zoals die voor de lidstaat Nederland zijn geformuleerd. Daarbij speelt onder meer een rol dat de systematiek voor het bepalen van het EMU-saldo een andere is dan het baten-lasten stelsel dat bij decentrale overheden wordt gehanteerd. Voorts voorziet het voorstel in nationale sancties voor decentrale overheden en de doorvertaling van EU-sancties naar decentrale overheden.⁷²

De Afdeling benadrukte in haar advies de bijzondere, niet-hiërarchische relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden en de eis dat de decentrale overheden een sluitende begroting moeten hebben. Horizontale verantwoording en waar nodig verticaal toezicht moeten waarborgen dat die eis wordt nageleefd. Naar het oordeel van de Afdeling zou volstaan kunnen worden met bestuurlijk overleg en is een dwingend (sanctie-)instrumentarium, zoals voorzien in de Wet Hof, niet nodig.⁷³ Op grond van het voorstel stelde de Minister van Financiën de gelijkwaardige inspanning voor decentrale overheden vast, in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad.⁷⁴ De Afdeling achtte dit op gespannen voet te staan met de positie van de Minister van BZK als medebeheerder van het Gemeentefonds en het Provinciefonds, alsook met diens coördinerende taak voor het rijksbeleid dat

⁷⁰ Advies van 30 juni 2009, nr. W04.09.0135, het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet in verband met de invoering van een vrijstelling van precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven; advies van 21 september 2012, W04.12.0213, het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet in verband met de invoering van een vrijstelling van precariobelasting voor enige openbare werken van algemeen nut (nog niet openbaar gemaakt).

⁷¹ In een gezamenlijke brief hebben zij aangegeven dat het renteverlies door het schatkistbankieren uitkomt op 135 miljoen euro per jaar, nog los van de kosten die gemoeid zijn met de hoge administratieve lasten. Daarnaast stellen zij dat schatkistbankieren regionale en lokale investeringen afremt, wat nadelige gevolgen kan hebben voor de regionale en lokale economie en de waterveiligheid (Brief van de voorzitters van het IPO, de VNG en de UvW, zogenoemde brandbrief, d.d. 3 september 2012, nr. BV 05693/2012, blz. 2).

⁷² Zie artikel 6 en 7 van het wetsvoorstel Wet Hof.

⁷³ Advies van 18 juli 2012, W06.12.0141, inzake het voorstel van wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën) (Kamerstukken II 2012/2013, 33 416, nr. 4).

⁷⁴ Zie het voorgestelde artikel 3, tweede lid.

gemeenten en provincies raakt.⁷⁵ De bepaling is door de regering aangepast; de vaststelling zal nu ook plaatsvinden in overeenstemming met de Minister van BZK.

Schatkistbankieren

In het Begrotingsakkoord 2013 is afgesproken dat per 2013 alle provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen hun liquide middelen en beleggingen aanhouden in de schatkist van het Rijk, dat wil zeggen bij het ministerie van Financiën in plaats van bij private partijen, zoals een bank.⁷⁶ Wanneer decentrale overheden hun overtollige middelen aldus aanhouden, daalt volgens de Minister de EMU-schuld van de collectieve sector alsmede de financieringsvraag van de Nederlandse staat op de financiële markten.⁷⁷ De verwachting is dat de overheidsschuld hierdoor op termijn met enkele procentpunten kan dalen. Tot nu toe deden decentrale overheden vrijwillig aan het zogeheten schatkistbankieren mee omwille van de minimale risico's die zij met hun tegoeden lopen. Zij kozen ervoor om genoeg te nemen met een lager rendement op hun vermogen. De consequentie van verplicht schatkistbankieren is, dat de decentrale overheden deze keuze niet langer hebben. De inkomsten uit beleggingen voor de decentrale overheden zullen afnemen.⁷⁸

Het voorstel tot verplicht schatkistbankieren introduceert, ter uitvoering van het Begrotingsakkoord en van het op 29 oktober 2012 gesloten Regeerakkoord, in de Wet financiering decentrale overheden de verplichting voor decentrale overheden om liquide middelen aan te houden in de schatkist van het Rijk.

Aangezien het Rijk belang heeft bij de beperking van de EMU-schuld zoals die met het voorstel wordt bereikt, waardoor de kredietwaardigheid van Nederland verbetert met een positief effect op de prijsvorming van Nederlandse schuldtitels⁷⁹, ligt het naar het oordeel van de Afdeling in de rede hier een redelijke vergoeding voor decentrale overheden tegenover te stellen.⁸⁰ Bovendien beperkt het voorstel zich tot het tegen een rentevergoeding houden van liquide middelen in de schatkist van het Rijk. Dit betreft een zeer beperkte dienstverlening door de schatkist, terwijl de benaming "schatkistbankieren" de indruk van een meer omvattende dienstverlening wekt. In het voorstel zou deze beperkte dienstverlening scherper tot uitdrukking moeten komen. Voorts zou wettelijk moeten worden vastgelegd dat de middelen die een decentrale overheid in de schatkist aanhoudt, te allen tijde beschikbaar blijven voor de uitoefening van hun publieke taken.

Het voorstel voorziet ook in vaststelling van een modelovereenkomst door de Minister van Financiën en van het uitzonderen van middelen van de verplichting tot schatkistbankieren door de Minister van Financiën. In verband met de effecten van die maatregelen voor decentrale overheden stelt de Afdeling voor dat de Minister van BZK en de Minister van Infrastructuur en Milieu deze regels mede ondertekenen.

⁷⁵ Advies van 18 juli 2012, W06.12.0141, inzake het voorstel van wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën) (Kamerstukken II 2012/2013, 33 416, nr. 4), onder verwijzing naar artikel 116 van de Gemeentewet en artikel 114 van de Provinciewet.

⁷⁶ Zie de brief van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, van 13 juli 2012 (Kamerstukken I 2011/12, 32 362, A, blz. 1)

⁷⁷ Memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het invoeren van verplicht schatkistbankieren, Algemeen deel, Hoofdstuk 2. Definitie en achtergrond van schatkistbankieren.

⁷⁸ Aldus de brief van de Minister van Financiën van 13 juli 2012, a.w., blz. 2.

⁷⁹ Memorie van toelichting bij het voorstel, paragraaf 2.b.

⁸⁰ Advies van 7 december 2012, W06.12.0456, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het invoeren van verplicht schatkistbankieren (nog niet openbaar gemaakt).

3.2.3 Toezicht

De Afdeling onderschreef in de tweede beschouwing het kabinetsstandpunt op het rapport van de commissie-Oosting.⁸¹ De Afdeling beval wel aan het generieke toezicht niet op te tuigen met specifieke bevoegdheden voor ministers.⁸²

De Afdeling heeft in de afgelopen periode de conceptregelgeving die ter revitalisering van het generieke toezicht werd opgesteld, hierop getoetst. De Afdeling was vooral positief over het algemene voorstel tot revitalisering van het generieke toezicht, omdat op zorgvuldige wijze uit een groot aantal wetten de specifieke toezichtsbevoegdheden werden geschrapt.⁸³ Alleen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voerde op dit punt een sterk afwijkende koers.⁸⁴ Zo behield de Minister van SZW, met een beroep op diens *stelselverantwoordelijkheid*, in een aantal sociale zekerheidswetten de bevoegdheid een aanwijzing te geven aan het college van burgemeester en wethouders. De Afdeling was van oordeel dat een afwijking van het generiek stelsel een bijzondere rechtvaardiging vereist die zij niet gelegen achtte in de stelselverantwoordelijkheid. Volgens haar ligt in de regeling van de generieke bevoegdheid tot indeplaatsstelling feitelijk al de aanwijzing besloten. Immers, de op grond van die bevoegdheid te geven last beoogt te bewerkstelligen dat het desbetreffende bestuursorgaan alsnog doet waartoe de last verplicht. Zeker gelet op het feit dat, als de laatste stap op de interventieladder, het roer van de decentrale overheid kan worden overgenomen, en daarbij over alle bevoegdheden kan worden beschikt, achtte de Afdeling de motivering voor handhaving van de aanwijzingsbevoegdheid opmerkelijk.⁸⁵ De aanwijzingsbevoegdheid werd twee jaar later aangescherpt met de mogelijkheid tegelijkertijd te korten op de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering aan gemeenten. De Afdeling achtte de noodzaak voor deze aanscherping niet aanwezig, omdat op grond van geldende wetgeving al financiële gevolgen verbonden kunnen worden aan de aanwijzing.⁸⁶

3.2.4 Geschilbeslechting tussen overheden

Enkele malen heeft de Afdeling zich kritisch uitgelaten over de beperking van het beroepsrecht voor decentrale overheden. In de Crisis- en herstelwet (Chw) werd voorgesteld dat een niet tot de centrale overheid behorende publiekrechtelijke rechtspersoon of decentraal bestuursorgaan geen beroep kan instellen tegen een besluit, indien dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon of tot een orgaan van die

⁸¹ Volgens dit standpunt staat de interne, horizontale verantwoording van decentrale overheden voorop, dat wil zeggen toezicht door de eigen volksvertegenwoordiging en rekenkamer. Daarnaast wordt één externe, verticale toezichthouder aangewezen, die tevens de naast-hogere bestuurslaag is, tenzij er dringende redenen zijn om daarvan af te wijken.

⁸² "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 75.

⁸³ Advies van 24 februari 2010, nr. W04.10.0252, Wet revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 4).

⁸⁴ In plaats van aan te haken bij het algemene voorstel van Wet revitalisering generiek toezicht kwam het ministerie met een eigen voorstel van Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen. Mogelijkerwijs werd deze keuze ingegeven door het feit dat een dergelijk afzonderlijk SZW-voorstel ook door de SZW vakcommissie in de Tweede Kamer zou worden behandeld.

⁸⁵ Advies van 5 maart 2010, nr. W12.09.0542, inzake het voorstel van wet houdende afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht op grond van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en andere wetten betreffende gemeentelijke inkomensvoorzieningen (Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen).

⁸⁶ Advies van 16 juli 2012, nr. W12.12.0198, inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit WWB 2007 in verband met aanpassing van de voorwaarden voor de toekenning van de incidentele- en meerjarige aanvullende uitkering. Op grond van artikel 72 van de Wet werk en bijstand (WWB) kan immers het inkomensdeel van het WWB-budget worden verlaagd met 1% in het jaar waarop de aanwijzing betrekking heeft en zo nodig met 3% in de daaropvolgende jaren.

rechtspersoon, onderscheidenlijk tot dat bestuursorgaan of tot de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort.⁸⁷ Onder verwijzing naar de eerste beschouwing wees de Afdeling op de gelijkwaardige positie van overheden, waaraan zij inherent achtte dat (decentrale) overheden moeten kunnen opkomen voor de hun toevertrouwde belangen, uitgedrukt in de aan hen toegekende bevoegdheden. Dat kan door middel van bestuurlijk overleg, maar, indien dat niet tot het gewenste resultaat leidt, ook door het instellen van beroep tegen een besluit van een ander bestuursorgaan.⁸⁸

In het voorstel dat voorzag in het permanent maken van de Chw, ging de regering een stap verder door mogelijk te maken dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) categorieën van besluiten worden aangewezen waartegen de decentrale overheden slechts beroep kunnen instellen indien het besluit tot hen is gericht.⁸⁹ Onder verwijzing naar de artikelen 112 en 136 van de Grondwet wees de Afdeling erop dat dit voorstel contraproductief zou kunnen uitwerken. De mogelijkheid dat de bestuursrechter én de burgerlijke rechter zich over de rechtmatigheid van hetzelfde besluit moeten uitspreken, kan meebrengen dat het langer duurt voordat vaststaat of dit besluit in stand kan blijven.⁹⁰ Daarnaast wees de Afdeling erop dat, voor zover de regering de beperking uitsluitend van toepassing wilde laten zijn op zuivere bestuursgeschillen, dit argument aansloot bij haar eerdere adviezen over de beslechting van zuivere bestuursgeschillen anders dan door een rechter.⁹¹ De Afdeling nodigt nu opnieuw de regering uit om een algemene beschouwing te geven over bestuursgeschillen tussen overheden, met bijzondere aandacht voor de mogelijkheid om bij wet te voorzien in Kroonberoep voor de beslechting van zuivere bestuursgeschillen.⁹²

3.2.5 Vorbereiding van het bestuursakkoord en regelgeving

a. *Totstandkoming bestuursakkoord*

Het kabinet-Rutte I heeft door het sluiten van 'één' bestuursakkoord met de provincies, de gemeenten en de waterschappen⁹³ willen voldoen aan één van de aanbevelingen uit de eerste beschouwing.⁹⁴

⁸⁷ Zie artikel 1.4 van de Chw.

⁸⁸ Advies van 7 september 2009, nr. W01.09.0253, inzake het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet) (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 4).

⁸⁹ Zie het voorgestelde artikel 1.1.1, onderdeel D, tot wijziging van artikel 8:1a van de Algemene wet bestuursrecht. In de Chw werden die besluiten aangewezen in een bijlage van de wet, zodat het parlement zich daar nog over kon uitspreken.

⁹⁰ Advies van 7 oktober 2011, nr. W 14.11.0238, inzake het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet door deze te verankeren in de reguliere wetgeving en enkele andere verbeteringen van het bestuursrecht en omgevingsrecht (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4).

⁹¹ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., en advies van 24 februari 2010, nr. W04.09.0438, a.w. In deze adviezen gaf de Afdeling aan geen voorstander te zijn van het uitvechten van geschillen tussen overheden 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.

⁹² Advies van 24 februari 2010, nr. W04.09.0438, a.w., blz. 6. De regering zegde daarop toe om na het evaluatieonderzoek van hoofdstuk 7 van de Grondwet haar opvattingen over de beslechting van geschillen tussen overheden naar voren te zullen brengen (nader rapport van 7 mei 2010, (Kamerstukken II 2010/11, 32 389, nr. 4, blz. 8)). Dit evaluatieonderzoek is reeds aangeboden aan de Tweede Kamer (brief van 8 juni 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 31 507, nr. 16).) maar de regering heeft nog geen standpunt ingenomen over dit onderzoek noch over de beslechting van zuivere bestuursgeschillen.

⁹³ Naast de Bestuursafspraken 2011-2015 (bestaande uit het onderhandelaarsakkoord van 21 april 2011 en de correspondentie tussen het kabinet en de VNG, het IPO en de UvW naar aanleiding van de ALV van 8 juni 2011; Kamerstukken II 2010/11, 32 749, nr. 1, bijlage) zijn ook deelakkoorden gesloten voor:

- Natuur (bestaande uit een combinatie van documenten: het op 20 september 2011 gesloten

Onderhandelen is samenwerken. Onenigheid en meningsverschillen zouden niet het uitgangspunt van gesprek moeten zijn. Dit geldt ook voor onderhandelingen tussen het Rijk en decentrale overheden. Deelnemers aan onderhandelingen over bestuursakkoorden dienen te beseffen dat zij voor de opgave staan om gezamenlijk gedragen oplossingen te vinden voor maatschappelijke vraagstukken. Hun “aanbod” aan de andere onderhandelaars moet weloverwogen zijn, gebaseerd op de inspanningen die hun achterban redelijkerwijs kan leveren met het oog op die oplossingen. Dat de financiële randvoorwaarden voor de onderhandelingen worden bepaald door begrotingswetten of regeerakkoorden is onbetwist. Binnen deze randvoorwaarden is respect van onderhandelaars voor elkaars positie, ook als vertegenwoordiger van een achterban, essentieel, evenals het vertrouwen dat zij zich ten volle zullen inzetten om de instemming van die achterban te verkrijgen voor het onderhandelingsresultaat. Wanneer een achterban ondanks die inspanning moeite heeft met gemaakte afspraken en niet bereid is zich daaraan te committeren, vormt dat in beginsel een probleem voor alle onderhandelaars; wat een gezamenlijke oplossing vereist. Immers, beseft moet worden dat alle deelnemers aan het overleg overheden zijn die het algemeen belang behartigen; het betreft niet een overleg tussen het Rijk en willekeurige belangenorganisaties. Het is voor de Nederlandse burger onbevredigend wanneer zijn overheden hun onderlinge meningsverschillen niet in een overleg weten bij te leggen.

Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op over de totstandkoming van het bestuursakkoord. Nadat het onderhandelaarsakkoord op 21 april 2011 door vertegenwoordigers van het kabinet, provincies, gemeenten en waterschappen was ondertekend, ontstond over de inhoud van enkele afspraken verdeeldheid onder provincies⁹⁵ en gemeenten.⁹⁶ Aanleiding voor die verdeeldheid waren de financiële consequenties van de gemaakte afspraken, met name de bezuinigingen op het budget voor natuurbeheer en werken naar vermogen. In plaats van de destijds goede verhoudingen in stand te houden en te verbeteren leken de onderhandelingen over het akkoord de interbestuurlijke verhoudingen juist onder druk te zetten. Dit kan zijn veroorzaakt door de wijze waarop het kabinet en de decentrale overheden hebben onderhandeld en door de openheid over de financiële consequenties van de voorgenomen decentralisaties waarmee het kabinet de onderhandelingen inging. De Afdeling waardeert deze openheid op zichzelf positief.

In de Code IBV is afgesproken dat de (in)formateur tijdens de kabinetsformatie de vertegenwoordigers van de koepelorganisatie consulteert wanneer de bestuurlijke en financiële verhoudingen onderwerp van gesprek zijn. De consultatieverplichting geeft

onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153), en

• Water (Kamerstukken II 2010/11, 27625, nr. 190).

⁹⁴ "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", Aanbeveling II, a.w., blz. 70, 71. De Afdeling beval een bestuursakkoord aan, omdat zij een gemeenschappelijk opgestelde beleidsagenda met de belangrijkste voornemens voor centraal en decentraal beleid voor de komende jaren van belang achtte voor het kunnen omgaan met de spanningen in de interbestuurlijke verhoudingen. Eén van de bronnen voor spanningen is onzekerheid over de toekomstige richting en inrichting van het openbaar bestuur.

⁹⁵ De drie noordelijke provincies en Noord-Brabant wezen eind 2011 het onderhandelaarsakkoord decentralisatie natuur af (zie brief van de voorzitter van het IPO en de staatssecretaris van EL&I, nr. 258194, d.d. 10 februari 2012).

⁹⁶ Onderdeel 6.1 betreffende 'werken naar vermogen' werd op de ledenvergadering van de VNG op 8 juni 2011 afgewezen wegens de financiële uitvoeringsvoorwaarden (zie brief van de voorzitter van de VNG, nr. BB/U201101086, d.d. 14 juni 2011).

uitdrukking aan het besef dat het kabinet en de decentrale overheden elkaar nodig hebben voor de vorming en uitvoering van (kabinets-) beleid. Om de consultatie geen formaliteit te laten zijn is het zaak dat zij op een zodanig moment in de kabinetsformatie plaatsvindt, dat de bestuurlijke en financiële delen van het kabinetsbeleid nog bijgesteld kunnen worden. Een zorgvuldige consultatie voorkomt dat decentrale overheden het regeerakkoord als een "dictaat" ervaren.

De Afdeling onderschrijft nog steeds het nut en de noodzaak van een bestuursakkoord, mits bovenstaande uitgangspunten in acht worden genomen. Een bestuursakkoord valt te prefereren boven een sectorale benadering met akkoorden over beleidsnota's en conceptregelgeving per afzonderlijk beleidsterrein, omdat die de samenhang tussen beleidsterreinen en een integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken niet bevordert.

b. Consultatieplicht

Bij ten minste 24 regeringsvoorstellen⁹⁷ heeft de Afdeling opmerkingen gemaakt over de consultatieplicht over conceptregelgeving met relevantie voor provincies en gemeenten. Deze consultatieplicht wordt nog steeds niet door alle departementen nageleefd.⁹⁸ De constatering van de Afdeling betreffen zowel de te korte termijn voor consultatie⁹⁹ als het formele karakter van de consultatie. Wat dit laatste betreft, heeft de Afdeling in 17 adviezen moeten constateren dat geen advies aan het bestuur van de VNG en het IPO was gevraagd. Volstaan werd met ambtelijk advies te vragen aan VNG en IPO dan wel met advies van zogeheten 'adviespanels'.¹⁰⁰ De Afdeling heeft hierover opgemerkt dat ambtelijk advies niet gelijk is aan een bestuurlijk advies en dat daar niet mee volstaan kan worden. Net zomin als rijksambtenaren in een (interdepartementaal) overleg hun minister kunnen binden, kunnen medewerkers van het IPO en de VNG hun bestuur binden.¹⁰¹ Evenmin kan worden volstaan met een consultatie over een beleidsnota; ook de uit zo'n nota voortvloeiende conceptregelgeving dient (mede) aan het bestuur van de VNG, het IPO of de UvW te worden voorgelegd.

Hoewel daartoe geen verplichting bestaat, achtte de Afdeling ook bij twee initiatiefvoorstellen, wegens het te reguleren onderwerp, consultatie van het IPO en de VNG wenselijk.¹⁰²

c. Inwerkingtredingstermijn

⁹⁷ De Afdeling heeft sinds mei 2009 de niet-nakoming van de consultatieplicht wel vaker geconstateerd dan 24 keer, maar heeft ervoor gekozen daarover niet in alle gevallen opmerkingen te maken.

⁹⁸ In de eerste en tweede beschouwing heeft de Afdeling dit ook geconstateerd ("Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w. § 5.5, blz. 75; "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., § 2.2, blz. 31).

⁹⁹ Advies van 12 juli 2010, nr. W08.09.0500, inzake het voorstel van wet houdende herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (Kamerstukken II 2010/2011, 32 769 nr. 4)).

¹⁰⁰ Zoals het 'Uitvoeringspanel gemeenten' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW); advies van 23 december 2009, nr. W12.09.0428, a.w.

¹⁰¹ Advies van 29 april 2011, nr. W 14.11.0075, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in verband met de totstandkoming van een basiswet en de wijziging van de Wet op de economische delicten en de Algemene wet bestuursrecht (Wet basiswet) (Kamerstukken II 2010/11, 32 862, nr. 4).

¹⁰² Advies van 2 februari 2012, W04.11.0478, inzake het voorstel van wet van het lid Heijnen tot opnemng van bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet teneinde te kunnen korten op de vergoeding van spookvertegenwoordigers (Wet aanpak spookvertegenwoordigers) (nog niet openbaar gemaakt); Advies van 19 maart 2012, W04.11.0547, inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Woningwet (invoering van een kooprecht voor huurders van woningen van toegelaten instellingen) (nog niet openbaar gemaakt).

De Afdeling heeft ook adviesopmerkingen gemaakt over de termijn voor de inwerkingtreding van regelgeving, in het bijzonder voor regelgeving die omvangrijke wijzigingen aanbrengt in de taken en bevoegdheden van decentrale overheden.¹⁰³ Volgens de Code IBV moet de periode tussen de aanvaarding van beleid of regelgeving en de inwerkingtreding daarvan redelijk zijn in relatie tot de aard van het voorstel. Als uitgangspunt wordt een termijn aangehouden van drie maanden na de officiële afkondiging, maar de periode moet in overleg met de VNG en het IPO worden vastgesteld. Indien de VNG of het IPO van mening is dat de drie maanden als overgangstermijn te kort is, vindt overleg plaats over een termijn die wel redelijk wordt geacht. In toelichtingen wordt wel eens gesteld dat conform de Code wordt gehandeld door een termijn van drie maanden aan te houden.¹⁰⁴ Juist bij voorstellen met omvangrijke wijzigingen is drie maanden naar het oordeel van de Afdeling slechts een minimumtermijn en dient overleg plaats te vinden over een langere termijn. Volgens de bestuursafspraken kan daarbij gedacht worden aan een gefaseerde inwerkingtreding.¹⁰⁵

3.3 Europa

3.3.1. Europese Unie

In de eerste beschouwing heeft de Afdeling gewezen op verschillende gevolgen die de Europese Unie, als vierde bestuurslaag, voor de interbestuurlijke verhoudingen met zich brengt, bijvoorbeeld bij het nakomen van Europese verplichtingen.¹⁰⁶ De Afdeling merkte op dat, wanneer de wetgever een Europese richtlijn niet op tijd of onjuist implementeert, dat ingrijpende gevolgen kan hebben voor decentrale overheden. Zij kunnen dan worden geconfronteerd met burgers die zich beroepen op de Europese regels en zelfs schadevergoeding kunnen eisen wegens de niet juiste of niet tijdige implementatie. Het kan ook voorkomen dat niet de centrale overheid, maar decentrale overheden in gebreke blijven. Wanneer een decentrale overheid in strijd handelt met bijvoorbeeld aanbestedingsregels of het verbod op staatssteun, kan dat voor de Europese Commissie reden zijn om een onderzoek in te stellen en eventueel maatregelen te eisen van Nederland.

De Afdeling bepleitte een betere behartiging van de belangen van de decentrale overheden in Brussel. In reactie hierop zijn in de *Beleidsvisie Binnenlandse bestuurskracht in Europa* van 18 september 2007 nieuwe impulsen gegeven voor de verbetering van die belangenbehartiging.¹⁰⁷

In de tweede beschouwing heeft de Afdeling ervan afgezien nieuwe aanbevelingen op te nemen voor de samenwerking tussen de overheden in relatie tot de EU.¹⁰⁸ Zij sprak haar waardering uit voor de beleidsinitiatieven die sinds de eerste beschouwing voor de verbetering van die samenwerking zijn genomen.¹⁰⁹ Zij volstond daarom met de constatering dat als alle initiatieven daadwerkelijk worden uitgevoerd, niet alleen de

¹⁰³ Advies van 29 juni 2012, nr. W15.12.0058, a.w.

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld de toelichting bij artikel III, van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget landelijk gebied) (Kamerstukken II 2012/13, 33 341, nr. 3, blz. 36).

¹⁰⁵ Bestuursafspraken 2011-2015, a.w., Hoofdstuk 6. Decentralisaties, blz. 19.

¹⁰⁶ "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., paragraaf 3.6.

¹⁰⁷ Voorbeelden van deze impulsen zijn: voortgaande financiering van het Kenniscentrum Europa Decentraal, vorming van interbestuurlijke dossierteams, het houden van voorlichtingsbijeenkomsten en het opstellen van informatiewijzers.

¹⁰⁸ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 77.

¹⁰⁹ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., paragraaf 2.2, onderdeel D.

overheden onderling daarvan de vruchten zouden plukken, maar de gehele Nederlandse samenleving en dus ook de burgers.

Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting

In de visienota gaat het kabinet in op de relatie tussen decentrale overheden en het EU-beleid.¹¹⁰ Onder erkenning van het gegeven dat de EU de vierde bestuurslaag is geworden, beziet het kabinet de laag van de EU op basis van het subsidiariteitsbeginsel, wat volgens het kabinet bijdraagt aan minder bestuurlijke lasten. Concreet aandachtspunt is daarbij steeds wat de gevolgen van EU-beleid zijn voor decentrale overheden. Het merendeel van de EU-regelgeving wordt mede of geheel door lokale en regionale overheden uitgevoerd. Bij de ontwikkeling van beleid met gevolgen voor het decentrale bestuur wordt hiermee op het nationale en Europese niveau nog te vaak onvoldoende rekening gehouden, aldus het kabinet. Dat raakt niet alleen decentrale overheden, maar ook burgers en bedrijven. Er is daarom een vroegtijdige dialoog nodig tussen decentrale overheden, nationale overheden en de Europese Commissie, mede op basis van de Impact Assessments van de Commissie over de gevolgen van nieuwe commissievoorstellen voor decentrale overheden.

Het kabinet spreekt in de visienota het voornemen uit om, teneinde de aandacht voor het decentrale niveau te versterken, via de Minister van BZK, samen met andere EU-lidstaten het door Nederland opgerichte informele high level network on governance verder te versterken. Gesteld wordt dat Nederland in 2011 – mede op verzoek van het Hongaarse voorzitterschap – een werkagenda voor het high level network presenteert. Op basis van deze agenda zal een kopgroep van lidstaten namens het netwerk een dialoog voeren met de Commissie en het Comité van de Regio's over nieuwe commissievoorstellen met gevolgen voor het decentraal bestuur. Daarbij past ook aandacht voor grondrechten en mensenrechten op lokaal niveau. Daarnaast zal de samenwerking met IPO en VNG verder worden versterkt en is het streven dat er bij de Nederlandse inbreng voor de diverse Raadswerkgroepen meer aandacht is voor de eventuele gevolgen voor decentrale overheden.

Bestuursafspraken

In de bestuursafspraken hebben de overheidslagen uitgesproken dat het belang van de EU toeneemt, ook voor de interbestuurlijke verhoudingen.¹¹¹ Zij kwamen daarom overeen om binnen een jaar het in december 2008 vastgestelde actieplan "Europa en binnenlands bestuur" verder in te vullen en uit te werken. Daarvan zal de eigen rol van de decentrale overheden in Europees verband onderdeel uitmaken. De afspraken over Europa in de bestuursafspraken evenals voor de overheden belangrijke Europese dossiers worden periodiek geagendeerd in een bestuurlijk overleg tussen VNG, IPO en UvW met de Minister van BuiZa en de Minister van BZK.

¹¹⁰ De visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting werd op 10 oktober 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2010/11, 33 047, nr. 1).

¹¹¹ Bestuursafspraken 2011-2015, paragraaf 3.1, Omgangsvormen, afspraak nr. 6.

Uitvoering beleid

Blijkens het jaarverslag van het Ministerie van BZK over het jaar 2011 is het high level network on governance omgevormd tot een platform dat op basis van het werkprogramma van de EU-Commissie nieuwe voorstellen analyseert op de gevolgen voor het binnenlands bestuur.¹¹² Het Coördinatiepunt Staatssteun van het departement heeft, mede op verzoek van de Europese Commissie, met het oog op gebiedsontwikkeling een regeling opgesteld die vanaf 2012 moet leiden tot een verlichting van administratieve lasten voor decentrale overheden die met staatssteun samenhangen. Verder heeft het ministerie in 2011 bijgedragen aan door het VNG op te stellen flankerend beleid bij aanbestedingen, dat moet leiden tot meer (inkoop-)samenwerking en een hoger nalevingspercentage van de aanbestedingsplicht bij in het bijzonder kleinere gemeenten.

Groeiend belang van de Europese Unie

De Afdeling neemt voorts waar dat het belang van de EU voor decentrale overheden onverminderd groeit, hetgeen gevolgen heeft voor de positie van decentrale overheden binnen de bestuurlijke inrichting en voor hun taakuitoefening in Nederland en de Unie.

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 betekent voor de decentrale overheden dat zij voor het eerst formeel deel uitmaken van de inrichting van het bestuur van de Unie.¹¹³ Zo wordt het beginsel van lokaal en regionaal zelfbestuur expliciet erkend in het EU-Verdrag.¹¹⁴ Ook behoort 'territoriale samenhang' (samenhang tussen de regio's in de Unie) tot de doelstellingen van de Unie.¹¹⁵ Daarmee krijgt het regionaal beleid van de Unie, waarbinnen de Europese Structuurfondsen zijn opgezet, een sterkere grondslag in het EU-Verdrag. Op het punt van de decentrale overheden weerspiegelt het EU-Verdrag ontwikkelingen in een aantal lidstaten van de Unie, waaronder België, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, waarin regio's als Vlaanderen, Catalonië en Schotland naar meer zelfbestuur streven. Een tweede gevolg van het Verdrag van Lissabon is, dat het subsidiariteitsbeginsel, anders dan in voorgaande Europese verdragen, specifiek óók de lokale en regionale overheidsniveaus bestrijkt.¹¹⁶ Voorheen zag dit beginsel enkel op de verhouding tussen de Unie en de nationale overheden. Hoewel de Unie nog steeds neutraal tegenover de interne bevoegdheidsverdeling van de lidstaten staat, stimuleert het subsidiariteitsbeginsel nu om een duidelijk beeld te vormen van de bevoegdheden tussen de overheidslagen op de relevante beleidsterreinen.¹¹⁷ De huidige bewoordingen van het subsidiariteitsbeginsel illustreren de meer op "multi level governance" gerichte benadering van de Unie. Voorts verplicht het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, dat als bijlage bij het VWEU is gevoegd, de Europese

¹¹² Kamerstukken II 2011/12, 33 240 VII, nr.1, blz. 34.

¹¹³ Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vormen het EU-Verdrag, het Werkingsverdrag en het Euratom-verdrag, evenals het EU Handvest Grondrechten, het primaire recht van de Unie.

¹¹⁴ Zie artikel 4, tweede lid, van het VEU.

¹¹⁵ Zie artikel 3, derde lid, van het VEU.

¹¹⁶ Artikel 5, derde lid, van het VEU bepaalt dat de Unie krachtens het subsidiariteitsbeginsel op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.

¹¹⁷ B. Hessel, "Professioneel decentraal beleid door beleidsmatig Europabewustzijn", *De Europese Ster* 2010-595, blz. 1-37.

Commissie om alvorens tot een wetgevingshandeling over te gaan tot "brede raadplegingen", waarbij rekening moet worden gehouden met de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden.¹¹⁸ Op grond van deze verplichting zullen decentrale overheden vaker geconsulteerd kunnen worden over regelgeving die zij moeten uitvoeren. Voorts moeten decentrale overheden er rekening mee houden dat zij kunnen worden geraadpleegd door het nationale parlement in het kader van de vervulling van diens rol met betrekking tot de subsidiariteit van ontwerpen van wetgevingshandelingen.¹¹⁹

Ten slotte is de rol van het Comité van de Regio's, dat in het Europese besluitvormingsproces de decentrale overheden uit de Unie vertegenwoordigt en hun belangen behartigt, versterkt. Het Comité heeft het recht om in beroep te gaan bij het Hof van Justitie van de EU in geval van inbreuken op het subsidiariteitsbeginsel of van schending van zijn recht om geconsulteerd te worden.¹²⁰

Ten aanzien van de ontwikkeling van de betekenis van de EU voor de taakuitoefening door decentrale overheden neemt de Afdeling het volgende waar.

Ten eerste is het Handvest van de grondrechten van de EU, dat evenals het VEU op 1 december 2009 in werking trad, van betekenis voor decentrale overheden. Wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen¹²¹, dienen decentrale overheden, evenals de instellingen en organen van de Unie en de centrale overheden van de lidstaten, de grondrechten van het Handvest te eerbiedigen, zijn beginselen na te leven en de toepassing ervan te bevorderen.¹²² Deze verplichting geldt ten eerste voor het eigen handelen van de decentrale overheden. Daarnaast geldt zij in situaties waarin het Hof van Justitie van de EU een Europese verordening of implementatiewetgeving van een richtlijn in strijd oordeelt met het Handvest. Alsdan zijn decentrale overheden gehouden om de desbetreffende bepalingen van die verordening of nationale wetgeving buiten toepassing te laten.¹²³ Onder omstandigheden kan dit gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid van die verordening of implementatiewetgeving of het daarop gebaseerde decentrale beleid.

Ten tweede zijn er regels en beleid die rechtstreeks van toepassing zijn op decentrale overheden. Dit betreft achtereenvolgens de regels voor de interne markt als instrument om de doelstellingen voor de Europese Unie te verwezenlijken¹²⁴, de rechtstreeks werkende verordeningen en het beginsel van Unietrouw.

¹¹⁸ Zie artikel 2 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

¹¹⁹ De grondslagen voor deze consultatie door het nationale parlement liggen in de artikelen 5 en 6 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, in samenhang met het algemene beginsel van Unietrouw (artikel 4, tweede lid, van het VEU). Overigens wordt opgemerkt, dat de desbetreffende ontwerpen van wetgevingshandelingen normaliter in een eerder stadium in het overleg tussen het kabinet en de decentrale overheden aan de orde zijn geweest. Een eventuele consultatie van de decentrale overheden vanwege het parlement zou daarom geen nieuwe inzichten hoeven opleveren.

¹²⁰ Zie artikel 263 van het VWEU.

¹²¹ Onder het ten uitvoer brengen van Unierecht worden, naast de omzetting van richtlijnen en de toepassing van verordeningen en richtlijnen, mede begrepen situaties waarin overheden ter rechtvaardiging van een beperking van een recht van vrij verkeer een beroep doen op een door het Unierecht geboden rechtvaardigingsgrond, (HvJ EG 18 juni 1991, nr. C-260/89 (ERT)).

¹²² Zie artikel 51, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

¹²³ Zie voor verordeningen HvJ EU 9 november 2010, nr. C-92/09 en C-93/09 (Schecke en Eifert tegen Land Hessen) en voor implementatiewetgeving HvJ EG 22 juni 1989, nr. C-103/88 (Fratelli Costanzo).

¹²⁴ De regels voor de interne markt betreffen:

- a. de vrijheden van verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal;
- b. mededingingsrecht voor ondernemingen;
- c. staatssteunregels.

Verder oefent de Europese Unie invloed uit op de decentrale overheden door middel van beleid en regelgeving voor specifieke beleidsterreinen.¹²⁵ Voor zover nationale omzettingwetgeving noodzakelijk is, hebben decentrale overheden een medeverantwoordelijkheid voor een correcte implementatie. Naast regels plaatsen ook Europese subsidiestromen de decentrale overheden in toenemende mate in een meer rechtstreekse verhouding tot de Unie. Hierbij is in het bijzonder Europese (co)financiering van betekenis.¹²⁶ Een voorbeeld op een ander terrein betreft de bevoegdheid van de Europese Commissie om onderzoeken te doen naar de juistheid van begrotingsstatistieken van lidstaten in het eurogebied en in dat verband ook controles bij decentrale overheden uit te voeren.¹²⁷

De Afdeling neemt verder een indirecte doorwerking van de EU in de interbestuurlijke verhoudingen waar. In Europese regels en afspraken heeft het Rijk aanleiding gezien om met betrekking tot de financiën van decentrale overheden in het bijzonder en de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen in het algemeen, wetgeving vast te stellen. De Afdeling heeft de desbetreffende wetsvoorstellen, te weten de Wet Hof en schatkistbankieren, in paragraaf 3.2.2 besproken.

Beoordeling Afdeling

De Afdeling neemt met instemming kennis van het streven van het kabinet voortdurend aandacht te hebben voor de gevolgen van EU-beleid voor decentrale overheden. Zij waardeert in dit verband positief dat eerder ingezette maatregelen ter verbetering van de belangen en positie van decentrale overheden ten opzichte van beleid en regelgeving van de EU zijn gecontinueerd en nieuwe initiatieven worden ontplooid. De Afdeling heeft niet kunnen waarnemen of de in de bestuursafspraken aangekondigde verdere invulling en uitwerking van het actieplan "Europa en binnenlands bestuur" inmiddels heeft plaatsgehad.

De Afdeling onderschrijft de visienota waar die stelt dat een vroegtijdige dialoog nodig is tussen decentrale overheden, nationale overheden en de Europese Commissie, mede op basis van de Impact Assessments van de Commissie, over de gevolgen van nieuwe commissievoorstellen voor decentrale overheden. Deze dialoog behoeft zorgvuldige vormgeving en dient zowel de voorbereiding van regelgeving als de nationale implementatie te bestrijken. Essentieel is dat niet alleen het Rijk maar ook decentrale overheden actief participeren in de dialoog en dat zij daarbij tijdig en duidelijk hun behoeften, zorgen en beperkingen over het voetlicht brengen. Het heeft de Afdeling verbaasd dat de decentrale overheden niet betrokken zijn geweest bij de bepaling van de Nederlandse inzet voor het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020.

De gevoerde gesprekken geven aanleiding te benadrukken dat het op de daadwerkelijke uitvoering van alle initiatieven aankomt. In aangelegenheden die bij de Europese Commissie en de Raad van Ministers aan de orde zijn, evenals bij andere Europese instellingen, ligt het voor de hand dat het kabinet in de voorbereiding van besluitvorming een coördinerende taak heeft en de verantwoordelijkheid draagt voor de terugkoppeling van die besluitvorming. De Afdeling meent dat een goede vervulling van deze taken in de komende jaren versterkte aandacht en inzet vereist, gelet op de

¹²⁵ Gedacht kan worden aan EU-landbouwwetgeving en EU-vervoerwetgeving, veel terreinen zonder wetgevende bevoegdheid zoals sociale politiek, onderwijs, cultuur en ontwikkelingssamenwerking, EU-milieuwetgeving, EU-waterwetgeving, wetgeving voor gas, elektriciteit en telecommunicatie, wetgeving voor structuurfondsen.

¹²⁶ Zo richt de Europese Commissie zich in het onlangs voorgestelde programma Smart Specialisation Strategies rechtstreeks tot regio's om met behulp van subsidies regionaal beleid voor innovatie en onderzoek te stimuleren.

¹²⁷ Artikel 8, derde lid, Verordening (EU) Nr. 1173/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied.

ontwikkelingen binnen de Europese Unie.

3.3.2 Raad van Europa

In de eerste beschouwing is de Afdeling al ingegaan op het Europees Handvest voor lokale autonomie en zijn betekenis voor decentrale overheden.¹²⁸ Het begrip "lokale autonomie" in dit Handvest heeft een ruimer bereik dan wat daaronder binnen de Nederlandse context wordt verstaan en omvat mede de beleidsvrijheid bij de uitvoering van medebewindstaken.¹²⁹

Op basis van het Handvest legt het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa periodiek visitaties af. In 2013 zal de derde visitatie van Nederland plaatshebben. Ter voorbereiding daarop hebben het IPO en de VNG een onderzoek laten uitvoeren naar de staat van de decentrale autonomie, waarvan de resultaten zijn neergelegd in een zogenoemd pre-monitoringrapport.¹³⁰ Hierin wordt geconcludeerd dat de lokale autonomie in de zin van het Handvest in de periode 2005-2012 meer onder druk is komen te staan. De voorbehouden die Nederland bij het Handvest heeft gemaakt¹³¹, zijn niet geschrapt, eerdere aanbevelingen van het Congres zijn niet opgevolgd¹³² en diverse recente ontwikkelingen op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen verhouden zich niet goed met het Handvest, zo niet naar de letter, dan toch naar de geest ervan.

Het pre-monitoringrapport besteedt mede aandacht aan de staat van de mensenrechten in het decentraal bestuur. Volgens het rapport lijkt de nadruk in de afgelopen jaren te liggen op de bescherming van de veiligheid in de openbare ruimte en op het voorkomen van gebeurtenissen die de openbare orde bedreigen. De bescherming van de privacy en uitingsvrijheden van burgers lijkt daarvoor meer en meer te moeten wijken. Voortdurend moet gezocht worden naar een goede balans tussen de uiteenlopende belangen.¹³³ De Afdeling merkt hierover op dat als gevolg van de decentralisatieoperaties decentrale overheden, in het bijzonder gemeenten, meer taken uitvoeren die burgers rechtstreeks raken, zodat zij steeds belangrijker worden voor de eerbiediging en verwerkelijking van mensenrechten. Het streven van de decentrale overheden zou er dan ook op gericht moeten zijn de grenzen van de mensenrechtenbepalingen zorgvuldig te bewaken opdat hun taakuitvoering daarbinnen blijft.¹³⁴

¹²⁸ "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., blz. 23-24.

¹²⁹ Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het Handvest wordt onder "lokale autonomie" verstaan het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren.

¹³⁰ "Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland", a.w., blz. 3.

¹³¹ De voorbehouden betreffen achtereenvolgens artikel 7, tweede lid (passende vergoeding voor volksvertegenwoordigers), artikel 8, tweede lid (alleen rechtmatigheidstoezicht op decentrale overheden), artikel 9, vijfde lid (financiële bescherming van zwakke decentrale overheden zonder inperking beleidsvrijheid), en artikel 11 (rechtsbescherming voor het behoud van autonomie van decentrale overheden) van het Handvest.

¹³² Het Congres beval aan burgemeesters en commissarissen van de koningin te laten kiezen, inwoners te raadplegen bij gemeentelijke herindelingen, de inkomsten van decentrale overheden te vergroten door onder andere een ruimer eigen belastinggebied, en het institutionele gewicht van provincies te vergroten.

¹³³ "Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland", a.w., blz. 24.

¹³⁴ Zie Nationale ombudsman, 9 juni 2008, rapportnr. 2008/090 (RSV 2008, 288; AB 2008, 303). Eerder lieten ook de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam (Rapport "Onverwacht huisbezoek" van 3 juli 2006) en de Ombudsman van Rotterdam (Rapport "Baas in eigen huis" van 2 november 2007) zich kritisch uit over de praktijk van huisbezoeken in hun gemeenten. Zie ook uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 24 november 2009 (LJN BK4057, BK4059, BK4060, BK4063 en BK4064) en het arrest van het Gerechtshof Amsterdam 12 januari 2010 (LJN BL0984).

3.4 Bestuurlijke inrichting

In deze paragraaf gaat de Afdeling eerst in op de dialoog tussen het kabinet-Rutte I en de Raad voor het openbaar bestuur (de Rob) naar aanleiding van een advies van de Rob over de inrichting van het openbaar bestuur (paragraaf 3.4.1).

Paragraaf 3.4.2 behandelt de eerdergenoemde profielen uit de bestuursafspraken.

In paragraaf 3.4.3 verkent de Afdeling het begrip 'bestuurlijke drukte' nader. Daarna bespreekt zij de schaalvergroting in het openbaar bestuur (paragraaf 3.4.4). Al deze facetten vormen een opmaat voor het ontwikkelperspectief dat de Afdeling in hoofdstuk 5 zal schetsen.

3.4.1 Dialoog tussen kabinet-Rutte I en Raad voor het openbaar bestuur

In april 2010 bracht de Rob op verzoek van de Eerste Kamer en de Minister van BZK een advies uit over de vernieuwing van de inrichting van het openbaar bestuur.¹³⁵ Het advies vormde de opmaat voor een dialoog tussen de Rob en het kabinet. Deze dialoog is voor de onderhavige beschouwing van belang in verband met de gevraagde vooruitblik met betrekking tot de werking en inrichting van het openbaar bestuur op de middellange termijn. Het advies en de naderhand gewisselde standpunten schetsen samen de stand van zaken van de discussie over de bestuurlijke inrichting voorafgaand aan de totstandkoming van het kabinet-Rutte II.

In zijn analyses onderscheidde de Rob oorzaken voor het falen van pogingen tot bestuurlijke herinrichting. Daarnaast formuleerde hij ontwerpprincipes voor een hervorming van het openbaar bestuur en reikte hij een stappenplan aan waarlangs die hervorming bewerkstelligd kan worden. Het kabinet antwoordde op het advies in de vorm van een visienota over de bestuurlijke opgaven.¹³⁶

Daartoe door de Tweede Kamer verzocht, gaf de Rob een reactie op de visienota. De Rob wees in zijn briefadvies vooral op die aspecten die in de nota volgens de Raad te weinig aandacht krijgen of verdere uitwerking behoeven. De daaropvolgende reactie van het kabinet werd neergelegd in een voortgangsbericht over de visienota die mede inging op het briefadvies van de Rob.¹³⁷ Voor een uitgebreide weergave van de opvattingen en standpunten van de Rob en het kabinet verwijst de Afdeling naar bijlage 4 bij deze beschouwing.

¹³⁵ "Het einde van het blauwdruk-denken; Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur", advies van de Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag 2010.

¹³⁶ Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting, Kamerstukken II 2010/11, 33 047, nr. 1.

¹³⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 3.

Waarneming Afdeling

De Afdeling constateert dat in de dialoog tussen de Rob en het kabinet-Rutte I de opvattingen over de verwezenlijking van bestuurlijke opschaling van gemeenten en provincies uiteenliepen. Het kabinet hield vast aan het uitgangspunt dat herindeling "van onderop" plaatsvindt (zie hierna in paragraaf 3.4.4).¹³⁸ De Rob daarentegen was van mening dat meer voortvarendheid en regie moet worden betracht bij het daadwerkelijk doorvoeren van bestuurlijke opschaling van provincies en gemeenten en niet volstaan kan worden met opschaling van onderop.

Een tweede tegenstelling tussen de opvattingen van de Rob en het kabinet betreft de positie van de Grondwet in de discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland. De Rob stelde zich op het standpunt dat na een inhoudelijke afweging van een goede taakverdeling ook de bestuurlijke structuur overwogen moet worden. Het kabinet bakende de ruimte voor die overweging af, door op te merken dat de structuur van de bestuurlijke inrichting vast ligt in de Grondwet. Wijziging daarvan kost veel tijd en zou volgens het kabinet slechts dan overwogen moeten worden, als er overeenstemming bestaat over de gewenste aanpassing.

Het derde punt waarop de visies van het kabinet en de Rob verschilden, betreft de noodzaak van een weloverwogen proces van bestuurlijke herinrichting en de coördinatie daarvan. De Rob adviseerde een programmaminister, een staatssecretaris dan wel een regeringscommissaris aan te stellen om het herinrichtingsproces aan te sturen en te bewaken. Het kabinet benadrukte dat bestuurlijke inrichting geen doel is maar een middel en dat het resultaat ervan telt. Het wilde daarom waar mogelijk de weg van de geleidelijkheid bewandelen. Intensievere bestuurlijke samenwerking vormde voor het kabinet het uitgangspunt. Gelet daarop, ging het kabinet niet in op de voorstellen van de Rob voor een politieke regisseur.

De Afdeling merkt hierover het volgende op. Zowel de Rob als het kabinet-Rutte I bepleitten een proces van bestuurlijke hervorming; de verdere ontwikkeling van het openbaar bestuur wordt niet op haar beloop gelaten. Nog los van de mate van voortvarendheid die wordt betracht, behoeft dat proces begeleiding. Naar het oordeel van de Afdeling is de Minister van BZK hiervoor de aangewezen bewindspersoon. Wat de opschaling van gemeenten betreft, is de rijksoverheid nu afhankelijk van het initiatief van provincies.

Met betrekking tot de positie van de Grondwet in de besluitvorming over de bestuurlijke inrichting van Nederland merkt de Afdeling op dat wijziging net zo min bij voorbaat uitgesloten moeten worden als tot uitgangspunt genomen moet worden. Wijziging van de Grondwet kan zeer wel de uitkomst zijn van een zorgvuldig proces van besluitvorming die mede de implementatie omvat. De Grondwet is geen blok aan het been, maar dwingt door de voorgeschreven wijzigingsprocedure wel tot zorgvuldigheid en het scheppen van een breed draagvlak.

3.4.2 Bestuursafspraken: profielen

In hoofdstuk 2 van de bestuursafspraken zijn de profielen van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk opgenomen. Volgens de inleiding sluiten de voorgenomen decentralisaties aan bij deze profielen.¹³⁹ Bijlage 5 bevat een uitgebreide weergave van de profielen van de bestuurslagen.

¹³⁸ Kamerstukken II 2010/12, 28 750, nr. 28, Beleidskader gemeentelijke herindeling, vastgesteld door de ministerraad van 8 juli 2011.

¹³⁹ Bestuursafspraken 2011-2015, paragrafen 2.1 tot en met 2.5, blz. 3 - 5.

Beoordeling Afdeling

In de eerste beschouwing heeft de Afdeling opgemerkt dat exclusief eigenaarschap ten aanzien van de inhoud van beleidsdossiers niet mogelijk is in Nederland. De mate van beleidsvervlechting is hoog en ontvlechting niet altijd mogelijk of wenselijk.¹⁴⁰ De profielen in de bestuursafspraken vertonen (onontkoombare) overlappingsen, vooral op het ruimtelijke domein, de economie en het domein van het water.¹⁴¹ In het decentralisatiekader wordt dan ook terecht onderkend dat sommige beleidsterreinen vragen om samenhangende diensten op alle niveaus van de overheid en om samenwerking tussen overheidslagen, "multi level governance" genoemd.¹⁴² Het kabinet onderkent ook dat in de praktijk spanning bestaat tussen de eigen verantwoordelijkheid van het Rijk en het streven recht te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies.

De Afdeling merkt op dat de profielen anders luiden dan de eerdere profielen uit het decentralisatiekader van 2009 en de Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting van 2011 (hierna: visienota) (zie eveneens in bijlage 5). Daarnaast merkt de Afdeling op dat de profielen in vage bewoordingen zijn beschreven, zoals bij de omschrijving van de verantwoordelijkheden van het Rijk: systeemverantwoordelijkheid, stelselverantwoordelijkheid en algemene verantwoordelijkheid (overeenkomstig de bestuursafspraken), eindverantwoordelijkheid en restverantwoordelijkheid voor het binnenlands bestuur, alsmede verantwoordelijkheid voor alle taken waar het op wordt aangesproken en die niet uitdrukkelijk zijn belegd bij andere bestuursorganen (overeenkomstig de visienota). Vooral de eind- en restverantwoordelijkheid laat veel ruimte aan het Rijk om zich met diverse beleidsterreinen bezig te (blijven) houden. Die verantwoordelijkheid vloeit volgens deze omschrijving voort uit "ergens op aangesproken" worden én "niet uitdrukkelijk elders is belegd". Aangezien door de open huishouding van provincies en gemeenten niet al hun taken "uitdrukkelijk" bij hen zullen zijn belegd, laat dit veel ruimte voor dubbele verantwoordelijkheden. De Afdeling neemt waar dat met een beroep op die verantwoordelijkheden, ook nadat taken zijn gedecentraliseerd, door het Rijk nadere regels worden gegeven, specifieke toezichtsbevoegdheden worden gecreëerd¹⁴³ of specifieke uitkeringen als financieringswijze worden gehanteerd¹⁴⁴ (zie hiervoor in de paragrafen 3.1 en 3.2).

De Afdeling merkt verder op dat de toepassing van profielen raakt aan de open huishoudingen van provincies en gemeenten. In de visienota is aan het profiel van de provincies toegevoegd dat zij wel een algemene verantwoordelijkheid hebben, maar dat de nadruk ligt op het domein van omgevingsbeleid en economische ontwikkeling. Het zwaartepunt voor gemeenten ligt volgens de visienota bij taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein.

Het gebruik van profielen kan op gespannen voet staan met het constitutionele uitgangspunt van de open huishouding van zowel provincies als gemeenten. Voor zover wordt beoogd met de profielen richting te geven aan nog uit te voeren

¹⁴⁰ "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w., § 4.3, blz. 59, 60.

¹⁴¹ Bijvoorbeeld op het terrein van water tussen gemeenten en waterschappen (stedelijk afvalwater) alsmede provincies en waterschappen (regionaal watersysteem), op de terreinen van de ruimtelijke ordening, natuur en economie tussen gemeenten en provincies, op het terrein van de financiën tussen het Rijk en de provincies (financiële knelpunten gemeenten/financiële positie in de huishouding overheid).

¹⁴² Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 100.

¹⁴³ De Minister van SZW behield met een beroep op zijn stelselverantwoordelijkheid in een aantal sociale zekerheidswetten de (specifieke) bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing (advies van 5 maart 2010, nr. W12.09.0542, a.w.).

¹⁴⁴ Adviezen van 23 december 2009, W12.09.0493, a.w., en W12.09.0428, a.w.

decentralisaties, acht de Afdeling dit overkomelijk. Indien echter de profielen als norm zouden worden toegepast waaruit voor de individuele provincies en gemeenten bindende verplichtingen zouden voortvloeien, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van strijd met artikel 124, eerste lid, van de Grondwet. Voor toepassing van de profielen in deze zin zou een wijziging van de Grondwet noodzakelijk zijn.

De Afdeling merkt voorts op dat toepassing van de profielen ertoe kan leiden dat de expertise bij de provincies op de taakgebieden van de gemeenten en waterschappen afneemt, waardoor de toedeling van het toezicht daarop aan de provincies minder vanzelfsprekend wordt. Toedeling van het toezicht aan het Rijk daarentegen leidt ertoe dat het toezicht op grotere afstand komt te staan van de gemeenten en waterschappen en niet meer door het naasthogere bestuursorgaan wordt verricht. Indien rijkstoezicht wenselijk wordt geacht, zou het toezichtsregime daarvoor opnieuw moeten worden doordacht, met inachtneming van de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht.

3.4.3 Bestuurlijke drukte

Om de 'bestuurlijke drukte' in Nederland terug te dringen, is door het kabinet-Rutte I onder meer voorgesteld de WGR+-regio's af te schaffen¹⁴⁵ evenals de bevoegdheid tot het instellen van deelgemeenten.¹⁴⁶

De Afdeling gaat in deze paragraaf nader in op het begrip 'bestuurlijke drukte'.

Bestuurlijke drukte kan worden omschreven als de hoge frequentie van bestuurlijk overleg ten behoeve van (de voorbereiding van) bestuurlijke besluitvorming. Er wordt veelvuldig vergaderd in het openbaar bestuur en vaak met dezelfde personen over hetzelfde onderwerp. De frequentie wekt in elk geval een indruk van 'bestuurlijke drukte', en de vraag dringt zich op of deze impressie vooral berust op subjectieve percepties of dat er een objectieve, werkelijke ervaring aan ten grondslag ligt. Indien bestuurlijke drukte een reële werkelijkheid uitdrukt, dient de vraag naar de verschijningsvormen en eventuele oorzaken beantwoord te worden.

Het gaat hierbij niet om de frequentie van overleg als zodanig, maar om de relatie tussen inspanningen van bestuurders en hun ambtenaren enerzijds en het bestuurlijk resultaat en effect van die inspanningen anderzijds. Als inspanningen groot zijn en het resultaat ervan gering is of zelfs uitblijft, wordt dit als vergeefse moeite of overbodige drukte ervaren. Bestuurlijk effect (effectiviteit) is doelbereiking. Bestuurlijke efficiëntie is doelbereiking met de inzet van zo min mogelijk middelen. Veelvuldig bestuurlijk overleg zonder al te veel resultaat of effect is derhalve inefficiënt bestuur, dat wordt ervaren als bestuurlijke drukte die zoveel mogelijk vermeden en bestreden dient te worden.

Sterker: op een gegeven moment heeft voortgezette bestuurlijke inspanning geen verder effect en na een bepaald punt daalt de bestuurlijke opbrengst zelfs.¹⁴⁷

Deze omschrijving van bestuurlijke drukte komt overeen met wat tijdens de gevoerde gesprekken is omschreven als 'bestuurlijke drukte'.¹⁴⁸ Uit deze gesprekken bleek de

¹⁴⁵ Advies van 9 juli 2012, nr. W04.12.0095, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (nog niet openbaar gemaakt). Zie voor een meer uitgebreide beschrijving paragraaf 3.5.3.

¹⁴⁶ Advies van 6 juli 2011, nr. W04.11.0169, inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen (Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 4).

¹⁴⁷ Zie A.C.J. de Leeuw, *De wet van de bestuurlijke drukte*, Assen 2001, p. 13-16.

¹⁴⁸ Voorbeelden die de gesprekspartners noemden zijn: - 'op één dag drie keer dezelfde mensen spreken over hetzelfde onderwerp', - 'iedere keer hetzelfde onderwerp zonder het op te lossen', - 'te veel gesprekspartners', - 'gebrek aan

nodige ergernis over langzame of inefficiënte besluitvorming. Bestuurlijke drukte is gebrek aan bestuurlijke druk of daadkracht. Meer druk en bestuurlijke daadkracht zou bestuurlijke drukte zoals hierboven omschreven kunnen verminderen, met dien verstande dat de neiging om daadkracht gelijk te stellen met autocratische besluitvorming dient te worden onderdrukt. Democratische controle en draagvlak, die eveneens veel overleg en monitoring vereisen, staan niet per se op gespannen voet met bestuurlijke drukte of met voortvarend bestuur en efficiënte besluitvorming.

Belangrijker dan de ervaren drukte of de perceptie van drukte zijn de mogelijke achtergronden en oorzaken van dit oude verschijnsel, dat recentelijk onder de nieuwe naam 'bestuurlijke drukte' actueel is geworden.

Een aantal mogelijke oorzaken van deze complexiteit van bestuurlijke besluitvorming en daaraan voorafgaand bestuurlijk overleg ligt in:

- (a) de gelaagdheid van het openbaar bestuur (bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening) en de uitvoering van regelgeving en beleid in medebewind (noodzaak tot verticaal overleg),
- (b) complementair bestuur (horizontaal overleg met groepen van burgers, maatschappelijke organisaties en partners in publiek-private samenwerking),
- (c) gemeenschappelijke regelingen van samenwerkende gemeenten,
- (d) regio's die specifieke beleidsonderwerpen toebedeeld hebben gekregen (veiligheidsregio's, justitieregio's, milieubeheer) en die niet samenvallen met de reeds bestaande territoriale of functionele taakverdeling, en
- (e) samenwerking met maatschappelijke organisaties op specifieke terreinen van dienstverlening (gezondheidszorg, thuiszorg, AWBZ, jeugdzorg, e.a.).

Vaak doen deze vijf onderscheiden oorzaken van de noodzaak tot bestuurlijk overleg zich tegelijk voor, zodat de ervaring van veelvuldig overleg zonder zichtbaar resultaat inderdaad het gevolg kan zijn. Juist op het snijvlak van verticaal en horizontaal overleg ten behoeve van goede besluitvorming wordt het druk en ervaart men de drukte ten volle. Onder deze oorzaken ligt de regelgeving zelf, die op tal van beleidsterreinen zowel de noodzaak tot gemeenschappelijke besluitvorming als het voorafgaande overleg voorschrijft. Zowel in de regelgeving zelf als in de gecompliceerde uitvoering liggen de voornaamste oorzaken van bestuurlijke drukte.

Belangrijker dan structuurwijzigingen voor een mogelijke oplossing acht de Afdeling dan ook dat in de interbestuurlijke verhoudingen, die op alle terreinen spelen, scherp(er) wordt gelet op de relatie tussen bestuurlijke inspanning enerzijds en resultaat of effect, inclusief voortgang van besluitvorming, anderzijds. Waar die voortgang stagneert of zelfs geheel dreigt te verdwijnen, zou het signaal opgepakt moeten worden van "de wet van bestuurlijke drukte": hoe meer inspanning des te minder resultaat.¹⁴⁹

Ten slotte acht de Afdeling het van belang dat bij de komende decentralisatieoperaties deze wet van bestuurlijke drukte niet wordt vergeten. Wanneer per departement nieuwe verkokerde regelgeving aan het lokale bestuur wordt opgelegd, wordt een van de oorzaken van bestuurlijke drukte ingebouwd, namelijk de noodzaak tot overleg zonder dat de samenhang in alle gedecentraliseerde taken kan worden bereikt. In de

vaart maken door teveel spelers over teveel onderwerpen', -'de gevolgen van complementair bestuur en de noodzaak met elkaar afspraken te maken', -'geen controle over de voortgang van wat je doet' en - 'red tape', bureaucratie'.

¹⁴⁹ Zie A.C.J. de Leeuw, *De wet van de bestuurlijke drukte*, a.w.

uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde taken, zoals het AWBZ-deel van de zorg, de WMO, de jeugdzorg, de sociale werkvoorzieningen en re-integratie in de arbeidsmarkt, zal vooral *integrale* uitvoering een noodzakelijke voorwaarde blijken te zijn voor een overzichtelijke bestuurlijke dienstverlening aan burgers. Uitvoerende diensten, aangestuurd door de verantwoordelijke bestuurders, kunnen in een integrale implementatie van de gedecentraliseerde taken zorgen voor voldoende bestuurlijke druk en daadkracht, zodat de negatieve gevolgen van bestuurlijke drukte zo veel mogelijk vermeden worden.

3.4.4 Schaalvergroting binnen het openbaar bestuur

Gemeenten

Het aantal gemeenten in Nederland is door diverse gemeentelijke herindelingen en gemeentegrenswijzigingen fors afgenomen. In 1840 waren er nog 1220 gemeenten. Op 1 januari 2012 bedroeg dat aantal 415. Een steeds groter deel van de Nederlandse bevolking woont dan ook in grotere gemeenten.¹⁵⁰ Sinds 2009 heeft de Afdeling over 14 herindelingsvoorstellen advies uitgebracht, waarbij opvalt dat de gekozen schaal van de nieuwe gemeenten steeds groter is.¹⁵¹ Daarnaast werken gemeenten in toenemende mate en in uiteenlopende verschijningsvormen met elkaar samen.¹⁵² In het vernieuwde nieuwe beleidskader herindeling staan criteria waaraan de Minister van BZK het proces en de inhoud van herindelingsvoornemens toetst. Het belangrijkste criterium is de aantoonbare aanwezigheid van draagvlak voor de herindeling: onder de gemeenteraden die het aangaat - en ook onder de bevolking - dient aantoonbaar sprake te zijn van steun voor het herindelingsvoorstel.¹⁵³ Het kabinet-Rutte I deelt niet de opvatting van de Rob dat opschaling per definitie nodig is of dat er per definitie een relatie is tussen schaalgrootte (kleine gemeenten) en een gebrek aan bestuurskracht.¹⁵⁴ De afweging voor opschaling dient vooral lokaal te worden gemaakt, net als de keuze tussen herindeling, intergemeentelijke samenwerking, gezamenlijke inkoop, enzovoort. De bestuurskracht van gemeenten kan op meerdere manieren versterkt worden. Welke manier of combinatie van manieren de beste is, dient primair lokaal te worden beoordeeld, zo was de opvatting van kabinet-Rutte I.

Waterschappen

¹⁵⁰ Het gemiddelde inwonertal per gemeente nam in de periode 1811 - 2009 toe van 2000 tot 37.385 (gebaseerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek).

¹⁵¹ Voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude (W04.12.0396), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe (W04.11.0520), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelhamis en Oostflakkee (W04.11.0458), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer (W04.11.0051), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland (W04.11.0466), voorstel houdende herindeling van de gemeenten Rotterdam en Rozenburg (W04.09.0088), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel (W04.09.0410), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Wervershoof, Andijk en Medemblik (W04.09.0411), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp en een grenswijziging van de gemeente Huizen (W04.09.0354), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, wijziging van de grens tussen de nieuwe gemeente en de gemeenten Barneveld en Utrechtse Heuvelrug en een wijziging van de grens tussen de provincies Gelderland en Utrecht (W04.09.0355), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar (W04.09.0356), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk (W04.09.0409), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Margraten en Eijsden (W04.09.0412), voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Lith en Oss (W04.09.0415). Adviezen zijn te raadplegen op www.raadvanstate.nl.

¹⁵² Voorbeelden daarvan zijn: het frontoffice-backoffice-model of het SETA-model (samen en toch apart).

¹⁵³ Andere criteria zijn bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang, regionale samenhang, financieel toekomstperspectief en planologisch toekomstperspectief (Beleidskader gemeentelijke herindeling, april 2009, Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5).

¹⁵⁴ Zie bijlage 4 bij deze beschouwing voor de dialoog tussen de Rob en het kabinet-Rutte I.

Ook de waterschappen hebben in de laatste decennia een enorme ontwikkeling doorgemaakt, zowel wat hun grootte als wat hun takenpakket betreft. Het aantal waterschappen is van rond 2600 in 1950 teruggegaan tot 25 nu.¹⁵⁵ In 1950 bedroeg de gemiddelde grootte van de waterschappen zo'n 1400 hectaren, tegenwoordig zijn er beheergebieden van soms enkele honderdduizenden hectaren. De 25 waterschappen zijn tegenwoordig all-in waterschappen: ze beschermen Nederland tegen overstromingen, zorgen voor voldoende oppervlaktewater en dragen zorg voor de waterkwaliteit en afvalwaterzuivering.¹⁵⁶ Hier doet zich een vreemde paradox voor: terwijl de waterschappen groter worden en aan gewicht winnen, en hun positie als decentraal openbaar lichaam naast gemeenten en provincies sterker wordt, dringt zich sinds 2008 de vraag op naar het bestaansrecht van waterschappen als eigenstandige bestuurslaag.¹⁵⁷

Regio's

Nederland kent acht stadsregio's waarvan er zeven, onder verschillende namen, sinds 1994 bestaan.¹⁵⁸ De stadsregio's zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur op basis van een paragraaf in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), die afwijkt van het normale regime van de Wgr (Wgr-plus). De stadsregio's gaan terug op plannen voor de vorming van stadsprovincies in de jaren '80, die de steun hadden van achtereenvolgende kabinetten.

Het kabinet–Rutte I wilde de stadsregio's – waaraan bij wet bevoegdheden zijn toegekend op het gebied van verkeer, vervoer, ruimtelijke ordening, huisvesting en milieu, en die eigen financiële middelen ontvangen en doorzettingsmacht hebben ten opzichte van inliggende gemeentebesturen – afschaffen, om zodoende bestuurlijke drukte te verminderen. De bij de regio's aangesloten gemeentebesturen zouden er voortaan voor kunnen kiezen de verbanden op vrijwillige basis voort te zetten op basis van de Wgr; in dat geval ontbreken de bijzondere bevoegdheden, de direct toegekende financiële middelen en de doorzettingsmacht. Wel werd in het voorstel een wettelijke grondslag gegeven voor de aanwijzing (bij amvb) van twee bij gemeenschappelijke regeling tot stand te brengen vervoersregio's in de Randstad: één voor de regio rond Amsterdam en Almere en één voor de metropoolregio Den Haag – Rotterdam. In haar advies was de Afdeling kritisch over de voorgenomen afschaffing, omdat zij die niet draagkrachtig gemotiveerd achtte terwijl uit twee evaluaties van de stadsregio's een gunstig beeld oprees over het functioneren van de regio's.¹⁵⁹ Voordeel daarvan is dat stadsregio's de discussie over de vormgeving van de bovengemeentelijke

¹⁵⁵ Per 1 januari 2013 zullen de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem samengaan, waarmee de stand op 24 grote waterschappen komt. Formeel gezien bestaat er nog een 26^{ste} waterschap: Blija Buitendijks dat een oppervlakte van ongeveer 100 ha beslaat en geen inwoners heeft.

¹⁵⁶ H.J.M. Havekes, "Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging", Den Haag, 2008, blz. 78, 79.

¹⁵⁷ D.E. Bunschoten, "Het waterschap in de Grondwet", in: "Constitutionele normen en decentralisatie - een evaluatie van hoofdstuk 7 Grondwet", a.w., blz. 192.

¹⁵⁸ Deze zeven regio's zijn: de Stadsregio Amsterdam, de Stadsregio Rotterdam, het Stadsgewest Haaglanden, het Bestuur Regio Utrecht, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, de Stadsregio Arnhem Nijmegen en Regio Twente. De achtste stadsregio is Parkstad Limburg uit 2006.

¹⁵⁹ Rapport van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking (commissie-Nijpels) "De Stille Kracht. Over de noodzaak van stadsregio's", Den Haag, 2009 (De commissie-Nijpels concludeerde dat de stadsregio's over het algemeen naar tevredenheid functioneren. Binnen de kaders van de Wgr-plus kunnen makkelijker afspraken worden gemaakt over de (niet vrijblijvende) samenwerking en afstemming) en "Plusen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus", Ministerie van BZK, publicatienummer 3969, augustus 2010, (Kamerstukken II 2010/11, 32 461, nr. 1, bijlage) (In dit rapport werd geconcludeerd dat in elke stadsregio is gekozen voor kleine organisaties, die zich profileren op specifieke deskundigheid. De kosten blijven voor de deelnemende gemeenten beperkt, terwijl bestuurders van de deelnemende gemeenten aangeven inhoudelijk veel baat te hebben bij de specialistische ondersteuning die zij krijgen)

samenwerking inperken en structureren, hetgeen juist een beperking van de bestuurlijke drukte bewerkstelligt.¹⁶⁰

Provincies

De schaalgrootte van provincies is sinds 1840 - afgezien van enkele grenswijzigingen en de vorming van de provincie Flevoland - nagenoeg ongewijzigd gebleven.

Desalniettemin heeft de positie van de provincie in de afgelopen decennia regelmatig onder druk gestaan door de plannen voor de vorming van de Bestuur-op-Niveau-gebieden, stadsprovincies, Kaderwetgebieden en de WGR+-regio's.

In het rapport van de ad hoc-adviescommissie Regionaal bestuur in Nederland (commissie-Geelhoed) wordt de huidige schaal van de provincies onder meer ter discussie gesteld omdat zich op gemeentelijk niveau, en ook in de waterschapswereld, door aanhoudende samenvoegingen een forse schaalvergroting voltrekt. Dit gaat ten koste van de afstand die een intermediair bestuur tot het lokale bestuur behoort te hebben. Volgens de commissie zou de EU een andere reden voor schaalvergroting zijn. In de andere Europese landen zijn de regio's gemiddeld groter dan de Nederlandse provincies. Aanpassing daaraan verdiende volgens de commissie overweging.¹⁶¹ De provincies zelf hebben de afgelopen jaren de onderlinge samenwerking geïntensiveerd om zodoende schaal- of efficiencywinst te boeken op de terreinen van het openbaar vervoer, het wegenbeheer, de waterstaat, de inrichting van het landelijk gebied en het regionaal-economisch beleid.¹⁶² De noordelijke, oostelijke en zuidelijke provincies werken daarbij ook samen met regio's uit de buurlanden.¹⁶³

In hoofdstuk 5 zal de Afdeling ingaan op de voorstellen tot opschaling van alle decentrale overheden.

4. Staat van de interbestuurlijke verhoudingen

In dit hoofdstuk maakt de Afdeling een aantal opmerkingen die, het geheel van de hiervoor beschreven ontwikkelingen overziende, dienen als afronding van de beoordeling van de interbestuurlijke verhoudingen.

4.1 Algemene conclusie

De Afdeling constateert dat onder invloed van de decentralisaties de uitvoering van taken in medebewind toeneemt. Aangezien de decentralisaties ondanks eventuele efficiencywinst gepaard gaan met onvoldoende financiële middelen om hetzelfde voorzieningenniveau te behouden, zijn de decentrale overheden genoodzaakt de taak enerzijds op een lager kwaliteitsniveau uit te voeren of een beperkter of ander voorzieningenpakket te bieden, dan wel een combinatie daarvan, anderzijds uit hun eigen algemene middelen te bekostigen. Door dit laatste kan de uitvoering van autonome taken onder druk komen te staan (zie hiervoor in paragrafen 3.2.1 en 3.3.2). Op het punt van de financiën stelt de Afdeling vast dat door het verbinden van bestedingsdoelen aan decentralisatie-uitkeringen alsook door de (voorgestelde) Wet

¹⁶⁰ Advies van 9 juli 2012, nr. W04.12.0095, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (nog niet openbaar gemaakt).

¹⁶¹ "Op schaal gewogen", Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw, Den Haag, 2002, bladzijde 63.

¹⁶² Profielschets van het IPO, "Provincies: een eigentijds profiel", van maart 2010.

¹⁶³ De verschillende samenwerkingsverbanden zijn: Noord-Nederland (Groningen, Friesland en Drenthe), Oost-Nederland (Gelderland en Overijssel), de Zuidwestelijke Delta (Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant) en Zuid-Oost Nederland.

Hof en Wet schatkistbankieren steeds meer beperkingen worden gesteld aan het beheer en de besteding van de algemene middelen van decentrale overheden (zie hiervoor in paragrafen 3.1 en 3.2.2). Daarnaast neemt de Afdeling op het terrein van het toezicht waar dat, ondanks de wetwijzigingen gericht op revitalisering van het generieke toezicht, ook specifieke bevoegdheden worden uitgebreid en aangescherpt (zie hiervoor in paragraaf 3.2.3). Voorts heeft de Afdeling geconstateerd dat het beroepsrecht voor decentrale overheden is beperkt (zie hiervoor in paragraaf 3.2.4). Tot slot neemt de Afdeling waar dat bij de voorbereiding van regelgeving de consultatieplicht regelmatig wordt genegeerd en krappe invoeringstermijnen worden gehanteerd voor omvangrijke wetwijzigingen (zie hiervoor in paragraaf 3.2.5). Op grond van deze bevindingen en in het licht van de spelregels die voor de interbestuurlijke verhoudingen gelden, concludeert de Afdeling dat de verhoudingen ten opzichte van 2009 niet zijn verbeterd. Wat de financiën betreft, zijn de verhoudingen zelfs verslechterd doordat steeds meer beperkingen worden gesteld aan de (vrije) besteding van algemene middelen.¹⁶⁴

Het is tot op zekere hoogte te billijken dat vanwege de economische crisis, de afgenomen overheidsinkomsten en de urgentie van de te treffen maatregelen de naleving van de regels en het nakomen van de afspraken onder druk zijn komen te staan. Dat neemt niet weg dat het juist nu des te noodzakelijker is, dat wettelijke bepalingen, afspraken en omgangsvormen in acht worden genomen. Dit bevordert en versterkt de gezamenlijke bestuurskracht van de overheden, welke zo dringend is vereist voor een succesvolle implementatie van de grote decentralisaties.

4.2 Specifieke conclusies en aanbevelingen

4.2.1 Autonomie en medebewind

Uit het wettelijke kader voor het openbaar bestuur, zoals beschreven in bijlage 2, volgt dat voor het handelen van decentrale overheden in zowel autonomie als medebewind duidelijke regels gelden. Autonomie is de handelingsruimte van decentrale overheden die zich in beginsel onttrekt aan beïnvloeding door het Rijk. Binnen die ruimte bepalen zij zelf of zij bepaalde belangen zullen behartigen en welke prioriteit zij daaraan geven. De kosten van optreden in autonomie komen voor rekening van de decentrale overheden. Ingeval van medebewind moeten de kosten van de taakuitvoering daarentegen volledig aan hen worden vergoed door de rijksoverheid.

Uit artikel 124, tweede lid, van de Grondwet volgt dat als een taak aan de decentrale overheden bij of krachtens de wet wordt toegekend, sprake is van medebewind. De mate waarin voor de uitvoering van gedecentraliseerde taken beslissingsvrijheid wordt toegekend aan decentrale overheden, doet aan het medebewindkarakter van die taken niet af. Ten onrechte wordt dan ook de indruk gewekt dat decentralisatie van taken, onder verlening van beslissingsvrijheid, leidt tot vergroting van de decentrale

¹⁶⁴ Om die reden hebben het IPO, de VNG, de G4, de G32 en de Rfv recent gepleit voor een onafhankelijk instituut voor financiële verhoudingen (zie de gezamenlijke oproep en steunverklaring van 4 juli 2012). Dit instituut, bestaande uit een klein aantal financieel deskundigen, zou op een efficiënte en sobere manier de naleving van de wettelijke bepalingen op het terrein van de financiële verhoudingen dienen te waarborgen. Het instituut zou regelmatig kunnen rapporteren over de stand van de financiële verhoudingen en de berekening van de financiële gevolgen van voorgenomen maatregelen (art. 2 Fv-wet) kunnen verbeteren.

Uit de gevoerde gesprekken heeft de Afdeling begrepen dat de decentrale overheden vooral behoefte hebben aan onafhankelijke deskundigen die bij meningsverschillen tussen het Rijk en de decentrale overheden over financiële gegevens de relevante feiten kunnen vaststellen op basis van een cijfermatige analyse. De Afdeling merkt op, dat de Algemene Rekenkamer over de benodigde deskundigheid beschikt en de gewenste onafhankelijke positie heeft.

autonomie. Decentralisatie resulteert in meer medebewind, in voorkomend geval zonder toevoeging van de daarvoor benodigde financiële middelen.

In de paragrafen 3.1 en 3.2 merkte de Afdeling op dat bij de overdracht van taken aan de decentrale overheden veelal eisen worden gesteld aan de beleidsprioriteiten, aan de kwaliteit van de taakuitvoering, aan de regelingsbevoegdheid van decentrale overheden en aan de besteding van financiële middelen. Soms is na decentralisatie zelfs van zodanig gedetailleerd medebewind sprake, dat gesproken zou kunnen worden van “mechanisch medebewind”.¹⁶⁵

De Afdeling wijst erop dat taken hun medebewindkarakter bij decentralisatie niet alleen behouden, maar dat decentralisatie onder omstandigheden ook de decentrale autonomie beperkt. Doordat het Rijk (bij voorbaat) kortingen toepast op de budgetten die behoren bij de gedecentraliseerde taken, zien decentrale overheden zich geconfronteerd met tekorten bij de taakuitoefening, die moeten worden gedekt uit hun algemene middelen. Die algemene middelen kunnen steeds minder vrij besteed worden en kunnen steeds minder worden aangevuld met belastinginkomsten of inkomsten uit vermogen dat op de vrije kapitaalmarkt wordt belegd. Door de cumulatie van decentralisaties nemen dan ook de risico's voor de decentrale overheden toe wat enerzijds noopt tot het aanhouden van ruimere reserves en anderzijds op de langere termijn een afname van algemene middelen meebrengt. Deze effecten zullen voor de provincies en gemeenten tot gevolg hebben dat zij de uitvoering van autonome taken zullen moeten beëindigen of geen nieuwe taken meer aan zich kunnen trekken. Uit het voorgaande blijkt dat bij decentralisaties de decentrale overheden tussen de wal en het schip vallen. Zij krijgen niet de beslissingsvrijheid die bij de uitvoering van taken in autonomie hoort, noch de volledige financiering die bij de uitvoering van taken in medebewind hoort. Voor de waterschappen geldt het voorgaande in mindere mate, omdat zij geen open huishouding hebben en tekorten kunnen aanvullen met eigen belastingen en heffingen.

4.2.2 Ruimte voor kosteneffectief beleid

De geringe beheersbaarheid en effectiviteit van veel rijksbeleid als gevolg van informatie- en coördinatieproblemen leidden volgens de regering in de jaren 70 van de vorige eeuw tot onbestuurbaarheid op rijksniveau.¹⁶⁶ Hierom startte het Rijk het decentralisatiebeleid. Decentrale overheden zouden op hun niveau beter in staat zijn concrete bestedingen af te wegen tegen plaatselijke belangen en omstandigheden en daardoor beter in staat zijn integraal en kosteneffectief beleid te voeren. De beslissingsruimte die dat vergt, betreft enerzijds beleidsinhoudelijke afwegingsruimte voor de uitoefening van bevoegdheden en anderzijds de afwegingsruimte voor de besteding van financiële middelen. De Afdeling is van oordeel dat zowel de beleidsinhoudelijke als de financiële beslissingsruimte van cruciaal belang is voor de kosteneffectieve uitvoering van taken door decentrale overheden.¹⁶⁷ Deze ruimte krijgen ze echter nu vaak niet, waardoor bestuurders die integraal willen werken, zich genoodzaakt zien de randen van de wet op te zoeken om budgetten effectief in te zetten. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van bestedingen kan dat op bezwaren stuiten.

¹⁶⁵ Dit in tegenstelling tot vrij medebewind, waarvan sprake is als de decentrale overheden aanzienlijke ruimte hebben om eigen beleid te voeren (zie D.J. Elzinga, a.w., blz. 47).

¹⁶⁶ Zie de Nota Decentralisatie van rijkstaken, Kamerstukken II 1980/81, 16 492, nrs. 1-2, blz. 9 – 13.

¹⁶⁷ Ook het Rijk en de decentrale overheden hebben in het verleden in uiteenlopende bewoordingen het belang van ruimte voor decentrale overheden benadrukt.

Zou de rijksoverheid geen eisen en doelen stellen, zo lijkt de gedachte, dan zou er niet veel terecht komen van die taakuitvoering. Decentralisatie leidt aldus tot een tegenstrijdigheid: waar een efficiëntere taakuitvoering door decentrale overheden enerzijds reden is voor decentralisatie, acht de rijksoverheid het anderzijds in veel gevallen nodig eisen te stellen aan die taakuitvoering. Met dat laatste wordt de beslissingsvrijheid voor die efficiëntere taakuitvoering van decentrale overheden (weer) ingeperkt.

De veronderstelling van kosteneffectiever beleid is de reden geworden waarom budgetten al bij de overdracht van taken aan de decentrale overheden worden gekort. Hiermee onderstreept de rijksoverheid eens te meer dat - hoewel zij indertijd over meer middelen beschikte - zij bepaalde taken toch niet voldoende effectief en efficiënt georganiseerd en uitgevoerd kon krijgen.

4.2.3 Nut en noodzaak van bestuursakkoorden en de Code IBV

De Afdeling onderstreept nogmaals het nut en de noodzaak van een bestuursakkoord, mits bij de onderhandelingen daarover een aantal uitgangspunten in acht worden genomen. Een algemeen bestuursakkoord valt te prefereren boven een sectorale benadering met akkoorden over beleidsnota's en conceptregelgeving per afzonderlijk beleidsterrein, omdat die de samenhang tussen beleidsterreinen en een integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken niet bevordert.

De beslissing om ook omgangsvormen in een bestuursakkoord op te nemen en deze in de plaats te laten komen van de Code IBV acht de Afdeling voor de interbestuurlijke verhoudingen geen goede keuze. Door opneming in een bestuursakkoord vervaagt niet alleen het onderscheid tussen beleidsinhoudelijke afspraken (in een bestuursakkoord) en de gedragsnormen (in de Code). Belangrijker nog acht de Afdeling dat een bestuursakkoord voornamelijk het zittende kabinet bindt en niet een volgend kabinet. De Code IBV daarentegen ontsteeg in zekere mate de opeenvolgende kabinetsperiodes. De Afdeling beveelt daarom aan de Code IBV opnieuw te bekrachtigen.

4.2.4 Positie van de Minister van BZK

De Minister van BZK, die de wettelijke taak heeft de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten¹⁶⁸ evenals de decentralisatie te bevorderen¹⁶⁹, kan door een gebrek aan bevoegdheden onvoldoende invloed uitoefenen op de inhoud van decentralisatievoorstellen alsook op de wijze van decentraliseren. De eerste beschouwing bevatte al de aanbeveling om de positie van de Minister van BZK binnen het kabinet sterker te profileren.¹⁷⁰ De Afdeling beveelt nu aan om de verplichting voor de andere ministers tot overleg met de Minister van BZK over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake gemeenten en provincies¹⁷¹ aan te scherpen. Nu mag de Minister van BZK zijn bedenkingen over die maatregelen en voornemens kenbaar maken, voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het door de regering gevoerde decentralisatiebeleid niet toelaatbaar voorkomt.¹⁷² De Afdeling acht het van belang dat over die maatregelen en

¹⁶⁸ Zie artikel 116, eerste lid, tweede volzin, van de Gemeentewet en artikel 114, eerste lid, tweede volzin, van de Provinciewet.

¹⁶⁹ Zie artikel 117, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 115, eerste lid, van de Provinciewet.

¹⁷⁰ "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", aanbeveling IV, a.w., blz. 76.

¹⁷¹ Zie artikel 116, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 114, tweede lid, van de Provinciewet.

¹⁷² Zie artikel 116, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 114, derde lid, van de Provinciewet.

voornemens voortaan overeenstemming bestaat met de Minister van BZK.¹⁷³ Met het oog op een goed ingericht en functionerend openbaar bestuur stelt zij daarom voor artikel 116 van de Gemeentewet en artikel 114 van de Provinciewet in deze zin aan te passen. Deze aanpassing wordt temeer gerechtvaardigd omdat een goed functionerend binnenlands bestuur niet alleen van belang is voor de ontwikkeling van Nederland in cultureel, economisch en sociaal opzicht, maar ook voor de positie van Nederland in de EU en in breder internationaal verband. Zo bezien ligt hier een belang van alle departementen.

4.2.5 Schaalvergroting en positie van de burger

Daarnaast vraagt de Afdeling aandacht voor de decentralisatieparadox, dat wil zeggen dat waar beoogd wordt door middel van decentralisatie taken dichterbij de burger te laten uitvoeren, zij in de praktijk gepaard gaat met gemeentelijke schaalvergroting waardoor het bestuur fysiek centraliseert en daarmee verder van de burger af komt te staan. Schaalvergroting ten behoeve van decentralisatie mag er niet toe leiden dat burgers verweesd raken ten opzichte van hun publieke omgeving, waarin de overheid anoniem is geworden en niet meer in persoon aanspreekbaar is. De gedachte achter decentralisatie is immers dat de burger daarbij gebaat is, omdat daardoor de lokale democratie wordt versterkt, de toegankelijkheid van het bestuur wordt vergroot en de afstand tussen bestuur en burgers wordt verkleind. Schaalvergroting brengt het risico mee dat burgers al dan niet terecht het gevoel krijgen dat zij wat er in hun directe omgeving gebeurt niet meer kunnen beïnvloeden. Zo'n situatie zal een eroderend effect hebben op het goed functioneren van de democratische instituties. Actieve burgers houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties immers bij de les, vernieuwen de samenleving met hun ideeën en initiatieven en verschaffen draagvlak voor het uitvoeren van beleid.¹⁷⁴ De uitdaging voor het openbaar bestuur in Nederland is daarom om, ondanks de steeds groter wordende schaal, beleidsvoorbereiding en – uitvoering op kleinschalige wijze vorm te geven. In hoofdstuk 5 komt de Afdeling hierop terug.

4.2.6 Schaalvergroting en herverdeling taken overheden

Schaalvergroting gaat gepaard met de vraag of overheidstaken op een passend niveau zijn belegd en welke aanpassingen voor een adequate taakverdeling noodzakelijk zijn. Bij het doordenken van die vraag dienen niet alleen het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen in ogenschouw te worden genomen, maar ook de Europese Unie en de regio's die daarin een eigen positie innemen. De Afdeling komt hierop terug in hoofdstuk 5.

¹⁷³ Ook D.J. Elzinga bepleitte onlangs een medeondertekeningsbevoegdheid voor de Minister van BZK ten aanzien van alle zaken die het openbaar bestuur raken (zie "BZK moet openbaar bestuur opnieuw ordenen", in: Binnenlands bestuur, 14 september 2012).

¹⁷⁴ "Vertrouwen in burgers", WRR-rapport 88, Den Haag, 2012, blz. 11.

5. Bestuurlijke inrichting op de middellange termijn

Volgens de adviesaanvraag passen de in de bestuursafspraken uiteengezette profielen voor Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, de Visienota binnenlands bestuur en bestuurlijke inrichting, en de decentralisatieoperatie van het kabinet-Rutte I in het streven naar vermindering van bestuurlijke drukte. Zij brengen daarmee een compactere overheid dichterbij. Tegelijkertijd wordt er in de adviesaanvraag op gewezen dat de opgaven voor provincies, gemeenten en waterschappen worden vergroot door middel van decentralisaties.

Over de bovenlokale uitvoering van decentralisaties zijn afspraken gemaakt. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen wordt de Afdeling gevraagd of zij beelden heeft voor de werking en inrichting van het openbaar bestuur op de middellange termijn. De Afdeling zal deze vraag beantwoorden tegen de achtergrond van de plannen van het kabinet-Rutte II, zoals omschreven in het regeerakkoord van 29 oktober 2012 (zie paragraaf 5.1).

Daarbij staat de Afdeling uitdrukkelijk geen blauwdruk voor ogen, omdat enerzijds uit het verleden is gebleken dat blauwdrukken uiteindelijk geen resultaat opleveren en anderzijds blauwdrukken weinig ruimte laten voor differentiatie. De Afdeling schetst daarentegen een ontwikkelingsperspectief voor de bestuurlijke inrichting op de middellange termijn (zie paragraaf 5.2).

5.1 Regeerakkoord kabinet-Rutte II¹⁷⁵

Het regeerakkoord van het tweede kabinet-Rutte bevat de meest recente plannen op het terrein van de bestuurlijke inrichting van Nederland. Het akkoord beschrijft de voornemens van de coalitiegenoten om een krachtige en dienstverlenende overheid te verwezenlijken. Het akkoord voorziet in voortgang van de eerder aangekondigde en in voorbereiding zijnde decentralisaties. Een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt decentrale overheden die op een passende schaal zijn georganiseerd. Voor de lange termijn staan de coalitiegenoten het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van ten minste honderdduizend inwoners voor ogen.¹⁷⁶ De waterschappen worden samengevoegd met de landsdelen. Het kabinet wil dit langetermijnperspectief samen met de decentrale overheden realiseren en zal ontwikkelingen in de gewenste richting aanmoedigen.

Uit een oogpunt van bestuurlijke inrichting zijn enkele concrete afspraken uit het regeerakkoord van belang. De provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland worden samengevoegd.¹⁷⁷ Met de overige provincies worden initiatieven besproken die zijn gericht op vergroting van de provinciale schaal. De provinciale huishouding wordt materieel gesloten en beperkt zich tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid.

Wat de waterschappen betreft, wordt opschaling tot tien à twaalf lichamen bevorderd. Hun grondwettelijke basis zal vervallen. Uiterlijk in 2025 worden zij samengevoegd met de vijf landsdelen, waarin de provincies dan zijn opgegaan. Ten aanzien van gemeenten en hun samenwerkingsverbanden bevat het regeerakkoord de volgende afspraken. Een wetsvoorstel tot afschaffing van de WGR-plusregio's zal worden

¹⁷⁵ Regeerakkoord, a.w., Hoofdstuk 13. Bestuur.

¹⁷⁶ Volgens het regeerakkoord kan de inwonersnorm worden aangepast aan de bevolkingsdichtheid in verschillende delen van het land.

¹⁷⁷ Over de positie van de Noordoostpolder valt in een later stadium een beslissing.

ingediend. Het kabinet zal provincies uitnodigen om met gemeenten initiatieven te bespreken die zijn gericht op vergroting van de gemeentelijke schaal.

Globale beoordeling Afdeling

In het licht van de voorgaande hoofdstukken plaatst de Afdeling bij het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II enkele kanttekeningen.

Het regeerakkoord erkent het belang van beleidsvrijheid voor decentrale overheden bij de uitvoering van gedecentraliseerde taken. De Afdeling gaat ervan uit dat het kabinet-Rutte II daarom terughoudendheid met betrekking tot rijksinmenging in die uitvoering zal betrachten en ernaar streeft bij de volksvertegenwoordiging eenzelfde terughoudendheid te bevorderen, met name waar het eventuele inperkingen van decentrale beslissingsvrijheid betreft.¹⁷⁸ Hier ligt in het bijzonder een taak voor de Minister van BZK om voorstellen tot decentralisatie gedurende de parlementaire behandeling nadrukkelijk te plaatsen binnen de (Grond-)wettelijke regels en overeengekomen kaders voor de interbestuurlijke verhoudingen.

Schaalvergroting

Wat de passende schaal voor decentrale overheden betreft, roept de Afdeling in herinnering dat uit onderzoek blijkt dat bestuurskracht minder samenhangt 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.¹⁷⁹ Ander onderzoek heeft uitgewezen dat empirisch bewijs ontbreekt voor de stelling dat recente gemeentelijke herindelingen tot besparingen hebben geleid, en dat het onverstandig is bezuinigingen te verwachten wanneer gemeenten worden opgeschaald. Op de middellange termijn leidt herindeling in de meeste gevallen tot hogere uitgaven en hogere belastingtarieven.¹⁸⁰ Of besparingen op de lange termijn deze nadelen compenseren, is hoogst onzeker.¹⁸¹

De Afdeling merkt voorts op dat, anders dan bij de opschaling van gemeenten, voor de opschaling van waterschappen geen argumenten in het regeerakkoord worden gegeven. Die argumenten kunnen niet het takenpakket van de waterschappen betreffen, want dat wijzigt immers niet. Het is dan ook niet op voorhand duidelijk voor welk probleem bij de uitvoering van taken door waterschappen de samenvoeging met landsdelen een oplossing moet zijn.

¹⁷⁸ Tot dit streven verplichtte het Rijk zichzelf in het eerdergenoemde Decentralisatiekader. In de eerste beschouwing is al opgemerkt, dat het streven van de Tweede Kamer als medewetgever om in kwesties waarin uiteenlopende lokale praktijken kunnen ontstaan, duidelijkheid te scheppen, resulteert in een vermindering van een door ieder gewenste heldere taakverdeling tussen Rijk en decentrale overheden en de visie op "eenheid en verscheidenheid" in het openbaar bestuur belemmert, "Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", a.w. blz. 46-47.

¹⁷⁹ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 56. Zie voorts K. Abma, "Beoordelen van gemeenten", Oisterwijk, 2012, blz. 80, die concludeert dat grotere gemeenten géén grotere bestuurskracht hebben dan kleinere gemeenten en dat de schaalgrootte van een gemeente niets zegt over de kwaliteit van het bestuur. De stabiliteit van gemeenten neemt weliswaar toe bij gemeentelijk herindeling, maar de kwaliteit van het bestuur niet.

¹⁸⁰ Als mogelijke redenen voor hogere lasten worden genoemd: a. dat de herindeling tot een ondoelmatig grote schaal heeft geleid, die samengaat met een overmaat aan afstemming en bureaucratie, of b. dat de herindeling tot een grotere bestuurskracht heeft geleid, waardoor nieuwe taken worden opgepakt waar men eerder niet aan toekwam (zie. M. Allers, B. Geertsema, "Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling", Me Judice, 9 november 2012).

¹⁸¹ Zie M.A. Allers en C.A. de Kam, "Renovatie van het huis van Thorbecke" in: C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red), Miljardendans in Den Haag, SDU Uitgevers, Den Haag, 2010, blz. 185-208, in het bijzonder paragraaf 11.6, "Opschaling en efficiëntie".

Wat de samenvoeging van de waterschappen met de landsdelen betreft, wijst de Afdeling op het recente advies van de Adviescommissie Water. Deze commissie acht het belang van goed waterbeheer dermate groot voor het voortbestaan van Nederland, dat het belang ondergebracht dient te zijn bij een taakgerichte uitvoeringsorganisatie die een onafhankelijke en zichtbare inbreng moet kunnen leveren.¹⁸²

Randvoorwaarden voor decentralisaties

Volgens het regeerakkoord zullen de onder het vorige kabinet in gang gezette decentralisaties op de terreinen van werk en bijstand, de omvorming van de AWBZ en de jeugdzorg worden geïntensiveerd. In de politiek en in de maatschappij groeit het besef dat de huidige verzorgingsstaat waarin het beleid op deze terreinen landelijk en uniform wordt uitgevoerd, budgettair niet langer houdbaar is. Tegen deze achtergrond kiest het kabinet-Rutte II ervoor sociale arrangementen niet alleen te decentraliseren, maar ook aan te passen: uniforme, landelijke verzekeringsrechten op voorzieningen worden omgevormd tot meer op individuen toegesneden voorzieningen. De opzet is om aldus de kern van de publieke sociale voorzieningen te behouden voor degenen die daarin niet zelf kunnen voorzien, maatwerk derhalve. De voorzieningen behoeven dan minder beslag te leggen op de publieke financiën.

De Afdeling merkt op dat hierbij een aantal cruciale voorwaarden in acht moet worden genomen. Hiermee staat of valt het welslagen van de decentralisaties. Het betreft de volgende voorwaarden:

- Een benadering die is gericht op maatwerk, vraagt om integraliteit in de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op brede, met elkaar samenhangende terreinen: sociale bijstand, zorg, onderwijs, huisvesting en jeugdbeleid. Hernieuwde verkokering van de beleidsterreinen moet vermeden worden en ontschotting van budgetten is essentieel. Het belang hiervan kan niet voldoende worden benadrukt. Wanneer de decentralisaties elk afzonderlijk worden vormgegeven, is het risico groot dat decentrale overheden onvoldoende beslissingsruimte krijgen om de beoogde integrale uitvoering te verwezenlijken.
- Maatwerk vereist voorts dat alleen de opdracht om taken uit te voeren wordt gedecentraliseerd (de “wat-vraag”), niet de wijze waarop die uitvoering gestalte krijgt (de “hoe-vraag”). Alleen in een specifieke, op de lokale situatie afgestemde vormgeving kan maatwerk worden geleverd en kan efficiencywinst worden behaald. Naar de mate waarin het antwoord op de “hoe-vraag” op rijksniveau weer wordt vastgelegd, nemen de mogelijkheden om de veronderstelde efficiencywinst te behalen weer af en worden de taakstellingen irreëel.
- Bij deze benadering hoort dat wordt aanvaard dat decentrale overheden de “hoe-vraag” voor de gedecentraliseerde taken op uiteenlopende wijzen beantwoorden. Ook hier geldt dat de efficiencywinst en bijgevolg de taakstellingen niet worden behaald naar de mate waarin decentrale verschillen niet wordt aanvaard.

Hieraan moet worden toegevoegd dat voor een ordentelijke implementatie van decentralisaties voldoende tijd moet worden genomen en dat, indien de taken eenmaal zijn overgedragen, de nodige beleidsrust aan decentrale overheden moet worden gegund. De in eerdere beschouwingen opgenomen aanbevelingen en aandachtspunten zijn daarom onverminderd van toepassing op de decentralisatieoperaties die in het regeerakkoord zijn voorzien.

¹⁸² “Bestuurlijke balans in het waterbeheer – Evenwicht door tegenwicht”, advies van 2 november 2012, nr. AcW-2012/176550, blz. 2 en 4.

Met betrekking tot de gehoorde indruk dat het motief om te bezuinigen op rijksbudgetten in hoge mate bepalend is voor beslissingen over decentralisatie, merkt de Afdeling op dat die indruk de beleidsinhoudelijke intenties overschaduwde, die wel degelijk ten grondslag liggen aan de decentralisatieoperaties. De financiële tijdsdruk kan evenwel verhinderen dat die intenties tot volle wasdom komen. Het is daarom zaak het gekozen beleidsinhoudelijke tijdspad voor de besluitvorming over en de invoering van een decentralisatie, en het tijdspad voor de realisering van het financiële kader met elkaar in overeenstemming te brengen.

Bij het voorgaande maakt de Afdeling nog twee aanvullende opmerkingen. Allereerst is het met betrekking tot de grote decentralisaties de vraag in hoeverre de winst zo snel kan worden behaald als wordt verwacht. In de tweede beschouwing heeft de Afdeling op onderzoek gewezen waaruit blijkt dat de beoogde efficiencywinst zeker gedurende de eerste jaren na decentralisatie blijkt tegen te vallen.¹⁸³ Dit zal onderwerp van bestuurlijk overleg moeten zijn.

De tweede opmerking houdt verband met de beschikbare financiële middelen. Ook indien de maatwerk-benadering leidend wordt in de decentralisaties en deze worden uitgevoerd met inachtneming van de geschetste randvoorwaarden, aanbevelingen en aandachtspunten, moet men volgens de Afdeling de vraag onder ogen zien of, ten gevolge van de omvangrijke bezuinigingen op de bijbehorende budgetten, de publieke voorzieningen nog op hetzelfde niveau en in dezelfde omvang door de overheid kunnen worden aangeboden. De decentralisatieoperatie kan ertoe leiden dat bepaalde overheidstaken niet meer of niet meer geheel kunnen worden uitgevoerd. Vermeden moet worden dat eerst achteraf blijkt dat hiervan inderdaad sprake is. De Afdeling vindt het daarom van belang dat het Rijk en de ontvangende decentrale overheden, alvorens tot decentralisatie over te gaan, duidelijkheid verschaffen aan de samenleving over wat wel en niet meer kan worden uitgevoerd.

Samenloop schaalvergroting en decentralisaties

Verder dient onder ogen te worden gezien, welke gevolgen een grootscheeps proces van samenvoeging van gemeenten en provincies heeft voor het welslagen van de grote decentralisatieoperaties die door het kabinet-Rutte II worden voortgezet. Naar de mening van de Afdeling zou vermeden moeten worden dat de inzet van capaciteit, energie en financiën voor stelselwijzigingen ten koste gaat van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de taken.¹⁸⁴ Dit pleit ervoor ruimte te bieden aan autonome opschalingsprocessen ("van onderop"), onder meer door daarvoor positieve incentives te bieden. De Afdeling komt hierop terug in paragraaf 5.2. Het voorgaande geldt evenzeer voor de waterschappen die het bestuursakkoord water en de Kaderrichtlijn water moeten uitvoeren.

Samenloop van financiële maatregelen

De Afdeling vraagt voorts aandacht voor het cumulatieve effect dat de samenloop van de verschillende financiële maatregelen op de bestedingsvrijheid van de decentrale overheden kan hebben. Zij wijst in dit verband op de voorstellen voor de Wet Hof en de Wet schatkistbankieren, het korten vanwege de 'onderbesteding' bij de onderwijshuisvesting en de afschaffing van het BTW-compensatiefonds. Wat die

¹⁸³ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 89. Als oorzaak daarvoor zien de onderzoekers de beperkte of inadequate overdracht van financiële middelen, waardoor gemeenten eerst voorzichtig zijn en kiezen voor een suboptimale uitvoering van de gedecentraliseerde taak.

¹⁸⁴ Zie in soortgelijke bewoordingen het advies van de Rob en Rfv over het regeerakkoord, van 10 december 2012, nr. 2012-0000732632, blz. 2.

laatste maatregel betreft, merkt de Afdeling op dat de redenen voor instelling van het fonds onder meer waren om de administratieve lasten te verminderen en om de uitbesteding van taken aan de markt te vereenvoudigen. Deze redenen acht de Afdeling bij de huidige stand van de economie onverminderd van groot belang.

Wat de gemeenten betreft, valt op dat samenvoeging en samenwerking volgens het regeerakkoord zullen leiden tot een structurele afname van apparaatskosten ter hoogte van 975 miljoen euro, zodat een korting op het gemeentefonds met dit bedrag haalbaar wordt geacht.¹⁸⁵ Onduidelijk is hoe deze korting zich verhoudt tot de efficiencykortingen die bij de grote decentralisaties worden toegepast. In dat licht bezien rijst de vraag of het regeerakkoord niet een en dezelfde efficiencywinst dubbel inboekt.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat handhaving van de daling van het aantal provinciale en gemeentelijke politieke ambtsdragers, onder gelijktijdige vergroting van de provinciale en gemeentelijke schaal, tot gevolg kan hebben dat deze ambtsdragers (nog) minder tijd hebben voor hun controlerende taken.¹⁸⁶ Daarnaast merkt de Afdeling op dat de voorgestelde daling van de provinciale ambtsdragers met 25 % in combinatie met de vergroting tot vijf landsdelen ook gevolgen zal kunnen hebben voor de (uitslag van de) verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.¹⁸⁷ Deze aspecten vergen nadere doordenking.

5.2 Ontwikkelingsperspectief

5.2.1 Europese omgeving

Een ontwikkelingsperspectief voor de bestuurlijke inrichting op middellange termijn kan niet los gezien worden van de Europese context. Om ten minste drie redenen kunnen de ontwikkelingen in de EU niet buiten beschouwing blijven.

Allereerst moeten besluiten van de Unie in het beleid van de rijksoverheid en de andere overheden in acht worden genomen. In de tweede plaats dient men zich te realiseren dat de EU mede een unie wordt van regio's die met elkaar wedijveren op economisch en sociaal terrein. Innovatie en cultuur zijn daarbij sterk drijvende krachten. Voor Nederland zijn de Randstad en Brainport Eindhoven zulke regio's naast de opkomende grensgebieden.

In de derde plaats is de in paragraaf 3.3.1 gesignaleerde groeiende nadruk op federalisering binnen enkele lidstaten van de Unie van belang. Zowel in de Raad van Ministers als in het Europees Parlement zullen eenheidsstaten meer dan voorheen geconfronteerd worden met meer regionaal georiënteerde delegaties. Vele van deze "regionale" delegaties zullen pleiten voor meer Europese oplossingen in plaats van oplossingen op lidstaatsniveau. Deze tendens betreft niet slechts interne aangelegenheden van de betrokken lidstaten, maar heeft een uitstraling naar andere daaraan grenzende landen zoals Nederland. Te wijzen valt op Vlaanderen en Wallonië, waarmee Nederland is verbonden door de Schelde onderscheidenlijk de Maas. Deze uiteenlopende ontwikkelingen met betrekking tot regio's en hun positie in Europa

¹⁸⁵ Regeerakkoord, a.w., blz. 47.

¹⁸⁶ Uit recent onderzoek blijkt dat raadsleden nog geen derde van hun tijd besteden aan volksvertegenwoordigende activiteiten (zie het Derde Nationale raadsledenonderzoek van bestuurskundig adviesbureau Daadkracht in samenwerking met Raadslid.nu, september 2012).

¹⁸⁷ Op dit moment geldt voor statenleden uit dichtbevolkte provincies een andere wegingsfactor voor hun stem, dan voor statenleden uit minder dichtbevolkte provincies (zie artikel U 2 van de Kieswet). Indien sommige landsdelen flink groter worden dan andere landsdelen zal dit gevolgen kunnen hebben voor de uitslag van de Eerste Kamerverkiezingen.

hebben alle nationale betekenis voor Nederland. Met andere woorden: bij een ontwikkelingsperspectief voor de bestuurlijke inrichting van Nederland mag de groeiende betekenis van de regio's niet worden veronachtzaamd. Integendeel, dat perspectief dient de ontwikkeling van de Nederlandse regio's juist te stimuleren. Er moet rekening mee worden gehouden dat de ontwikkelingen van Europese regio's een doorgaand proces vormen dat zich aan centrale regie onttrekt; daarbij zullen de regio's die in meerdere opzichten bestuurlijke slagkracht bezitten, aan nationale en Europese betekenis winnen.

5.2.2 Resultaten van bestuurlijke herinrichting tot nu toe

Sinds het midden van de jaren '70 van de vorige eeuw zijn er meerdere voorstellen gedaan om het openbaar bestuur in Nederland te vernieuwen. Anno 2012 stelt de Afdeling vast dat die voorstellen, al dan niet via experimenten beproefd, tot niets hebben geleid. Wanneer de stadsregio's worden afgeschaft zonder dat gelijktijdig nieuwe voorzieningen zijn getroffen, is Nederland op het punt van de bestuurlijke herinrichting terug bij af. Het als enige succesvol gebleken instrument van bestuurlijke herinrichting is de in paragraaf 3.4.4 beschreven opschaling van gemeenten en waterschappen. In het verleden is zij door provincie en wetgever afgedwongen, maar de laatste tien jaren vond opschaling vooral plaats op basis van vrijwilligheid. Wat opvalt, is dat het proces van vrijwillige schaalvergroting nu al decennialang gestaag doorgaat. De totstandkoming van nieuwe gemeenten met een inwonertal van boven de 100.000 is geen zeldzaamheid meer. Gelet op de gevoerde gesprekken en gezien de vele samenwerkingsverbanden verwacht de Afdeling dat dit proces verder zal doorgaan.

De voortgaande schaalvergroting van gemeenten en waterschappen heeft feitelijk invloed op het functioneren van de provincies en zal hen op enig moment voor de vraag stellen in hoeverre hun omvang en schaal nog voldoende aansluiten bij hun taken en bevoegdheden. De vorming van een kleiner aantal gemeenten van een substantiële omvang qua inwonertal en takenpakket en de vorming van 10 à 12 waterschappen hebben onvermijdelijk gevolgen voor de betekenis van de provincies. Meer algemeen geldt dat de krachtsverhoudingen tussen gemeenten en waterschappen enerzijds en provincies anderzijds zullen wijzigen door deze schaalvergroting. Daarbij komt dat de eerdergenoemde commissie-Geelhoed en de Rob voorstander zijn van voldoende afstand tussen de bestuurslagen. De commissie-Geelhoed bepleitte om die reden een schaalvergroting van provincies.¹⁸⁸ Ook de Afdeling acht het om die redenen onontkoombaar dat de provincies voor zichzelf de vraag om tot schaalvergroting over te gaan, onder ogen moeten zien.¹⁸⁹ Overigens zal ook de vorming van vijf landsdelen ertoe leiden dat de bestuurslagen met inbegrip van het Rijk zich anders tot elkaar gaan verhouden. Dat roept als vanzelf de vraag op naar een optimale taakverdeling tussen de lagen (zie hierna in paragraaf 5.2.3).

5.2.3 Proces

¹⁸⁸ "Op schaal gewogen", a.w., bladzijde 63 en "Einde van het blauwdruk-denken", a.w., blz. 40.

¹⁸⁹ Zie in soortgelijke bewoordingen Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, de heer Franssen. Hij bepleitte in het licht van de decentralisatieoperatie, grotere en sterkere gemeenten, minder provincies, een afgeslankte rijksoverheid die zich richt op de strategische hoofdlijnen, de focus op de EU vergroot en op basis van de kaders bij decentralisatie een andere houding uitstraalt naar de Tweede Kamer (in: Congresbundel Panteia, "Decentralisering Van Rijk naar Regio", Zoetermeer, 2011, blz. 8).

Wanneer schaalvergroting wordt gezien als een voorwaarde om tot een modern en slagvaardig bestuur te komen, is het van belang om in het beleid voor de bestuurlijke inrichting aan te sluiten bij autonome ontwikkelingen 'van onderop' en die waar mogelijk te versterken en te versnellen. De Afdeling verwacht dat een dergelijk beleid meer kans van slagen heeft dan de weinig succesvolle beleidsinitiatieven in de afgelopen veertig jaren. Van belang is dat het beleid stimulanzen inhoudt in de vorm van positieve incentives op de terreinen van bevoegdheden en financiering van taken, met inbegrip van het eigen belastinggebied. Dit beleid kan voorwaarden bevatten, bijvoorbeeld ten aanzien van de tijdlijnen. Essentieel is dat de voorwaarden ruimte bieden voor verschillen tussen gemeenten, regio's en provincies. Negatieve incentives zouden zoveel mogelijk moeten worden weggenomen. Daarbij kan worden gedacht aan het gegeven dat na een samenvoeging van gemeenten slechts één vaste voet van de uitkering van het Gemeentefonds resteert. Binnen dit proces van schaalvergroting 'van onderop' mag de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking, al dan niet op grond van de Wgr, niet buiten beschouwing blijven. Dergelijke samenwerking kan noodzakelijk zijn voor een goede en tijdige implementatie van de hiervoor aangeduide decentralisaties. Bovendien kan zij een tussenstation vormen op weg naar verdergaande samenwerking en opschaling. De huidige arbeidsmarktregio's kunnen aanknopingspunten verschaffen voor de bedoelde vormen van intergemeentelijke samenwerking.

- **Procesleider**

De Afdeling acht het noodzakelijk dat de regering vooraf met de decentrale overheden intensief overlegt over een dergelijk beleid. Dit overleg zou moeten plaatsvinden onder leiding van de Minister van BZK. De door hem gemaakte afspraken met de decentrale overheden zouden moeten worden neergelegd in een hoofdlijnennotitie. Een dergelijke notitie behoeft de instemming van de Tweede Kamer teneinde voor een reeks van – vermoedelijk meer dan vier – jaren de continuïteit van het beleid zo goed mogelijk te waarborgen. Ook gedurende het proces van besluitvorming is regelmatige afstemming met de Tweede Kamer, bijvoorbeeld door middel van voortgangsrapportages in het kader van een zogeheten groot project¹⁹⁰ of wetgevingsnota's, noodzakelijk om het verworven draagvlak te behouden. Zonder draagvlak bij de volksvertegenwoordiging, zal een regeerakkoord of hoofdlijnennotitie niet tot uitvoering kunnen komen.¹⁹¹

- **Omgaan met verschillen**

Min of meer autonome processen zoals boven aangegeven zullen in Nederland niet overall op eenzelfde wijze verlopen. De vraag is of dat uit oogpunt van de bestuurlijke inrichting een probleem is. Bedacht moet worden dat de wijze waarop schaalvergroting wordt gerealiseerd, sterk bepaald wordt door wat regionaal als noodzakelijk wordt gezien om tot een goed bestuur te komen. De verschillen kunnen betrekking hebben op de uiteindelijke grootte, het tempo / de fasering en de aard en omvang van de incentives. Erkenning en eerbiediging van die verschillen is van belang om de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van Nederland op een zo natuurlijk mogelijke manier te bewerkstelligen.

¹⁹⁰ Zie de Procedureregeling grote projecten, Kamerstukken II 1995/96, 24 752, nrs. 1-3.

¹⁹¹ Het voornemen om een Randstadprovincie te vormen, opgenomen in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I, ketste uiteindelijk af op gebrek aan draagvlak bij de Tweede Kamer.

- **Nieuwe verdeling taken**

Processen van schaalvergroting zullen tijd vergen. Het verdient aanbeveling die tijd te benutten om het vraagstuk van de meest wenselijke taakverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten ter hand te nemen, waarbij ook de waterschappen moeten worden betrokken. Bij de verkenning van dit vraagstuk zal de bestuurlijke positie van de Europese Unie dienen te worden betrokken.

Bij de taakverdeling tussen de overheden kunnen op voorhand enkele ijkpunten worden geformuleerd. Suggesties hiervoor zijn:

- Op alle lagen vinden democratische verkiezingen plaats. De horizontale verantwoording binnen de bestuurslagen moet daarom voorop staan; het verticale toezicht moet beperkt worden tot het voorkomen van taakverwaarlozing en besluitvorming in strijd met het recht (conform de aanbeveling van de commissie-Oosting).
- Voor differentiatie in de toedeling van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden onderling moet ruimte blijven.

- **Nieuwe verdeling financiën**

Evenmin kunnen de financiële verhoudingen buiten beschouwing blijven. In de tweede beschouwing bepleitte de Afdeling - wegens de verdergaande decentralisatie - een verschuiving van de (inning van de) financiën (minder rijksbelastingen, meer decentrale belastingen).¹⁹² In het licht van de voorgestelde decentralisatieplannen van het regeerakkoord Rutte-II houdt de Afdeling onverkort aan dit pleidooi vast. Ook de Rfv en de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte (studiegroep) bepleiten deze verschuiving. De Rfv is van oordeel dat, gelet op de gewenste decentralisaties en de afslanking van de rijksoverheid, de komende kabinetsperiode concrete stappen moeten worden gezet in het herinrichten van de financiële verhoudingen.¹⁹³ Gemeenten, provincies en waterschappen moeten in staat worden gesteld vraagstukken ter hand te nemen en voor de bekostiging daarvan minder afhankelijk te zijn van de rijksoverheid. De Rfv bepleit daarom vergroting van het lokaal belastinggebied, door invoering van een ingezetenenbelasting. Uitbreiding van het lokale belastinggebied kan gepaard gaan met een globalere verdeling van de algemene uitkering en een sanering van het aantal decentralisatie-uitkeringen en specifieke uitkeringen. Door gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen ontstaat er volgens de Rfv ruimte voor uitbreiding van de lokale belastingen. Aldus worden de decentrale overheden gestimuleerd tot het maken van een eigen afweging tussen de noodzaak/wenselijkheid van de uitgaven en het belastingoffer.¹⁹⁴

Ook de studiegroep voorziet grotere financiële risico's voor decentrale overheden als gevolg van de verdergaande decentralisaties. Daardoor neemt de noodzaak voor een eigen beheersinstrument toe. Volgens de studiegroep kan het huidige financieringssysteem van decentrale overheden houdbaar en doelmatiger worden gemaakt door inkomensoverdrachten vanuit Rijk te vervangen door uitbreiding van het lokaal belastinggebied.¹⁹⁵

5.2.4 De positie van de burger

¹⁹² "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 22, 23 en 74.

¹⁹³ Brief van 26 september 2012, nr. 2012-0000539870, blz. 2.

¹⁹⁴ Brief van 26 september 2012, nr. 2012-0000539870, blz. 5, 6.

¹⁹⁵ "Stabiliteit en Vertrouwen - 14e rapport Studiegroep Begrotingsruimte", Den Haag, 2012, blz. 43.

In al het voorgaande staan de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheden onderling centraal. Bij alle aandacht daarvoor zou uit het oog kunnen worden verloren dat goede interbestuurlijke verhoudingen geen doel op zich zijn, evenmin als decentralisatie, efficiency of integraal beleid in zichzelf waarde hebben. Alle zijn zij slechts een middel om de kwaliteit van overheidshandelen ten behoeve van de burger te verbeteren.¹⁹⁶ Hoewel het buiten het bestek van deze beschouwing zou voeren om uitgebreid op de relatie tussen de burger en de overheid in te gaan, vestigt de Afdeling met nadruk de aandacht op de positie van de burger.

Een compactere, kleinere overheid die, zoals in paragraaf 5.1 is beschreven, over structureel minder financiële middelen kan beschikken, zal voor de aanpak van complexe, maatschappelijke vraagstukken meer moeten samenwerken met en meer moeten overlaten aan burgers en maatschappelijke organisaties.¹⁹⁷ De Afdeling acht het daarvoor van cruciaal belang burgers en maatschappelijke organisaties meer te betrekken bij het bestuur. Daartoe moeten overheden burgers ruimte bieden en vertrouwen schenken door hun initiatieven – vooral in de gemeenten – met enthousiasme en welwillendheid tegemoet te treden. Naar de overtuiging van de Afdeling zal dit ertoe bijdragen dat de hervorming van de verzorgingsstaat niet alleen tot zijn behoud en zelfs tot zijn versterking leidt, maar ook tot een herbergzame samenleving.

Voor een dergelijke burgerparticipatie volstaan traditionele vormen van interne decentralisatie, zoals deelgemeenten en stadsdelen niet; zij kan gestalte krijgen door burgers beslissingsmacht te geven over hun directe leefomgeving, zoals in de gemeente Heusden, de gemeente Den Haag en door het Waterschap Groot Salland gebeurt.¹⁹⁸

In de gemeente Heusden kunnen inwoners tijdens wijkgesprekken met collegeleden suggesties doen ter verbetering van de leefomgeving. Na toetsing van deze 'wijktips' aan vooraf vastgestelde spelregels kunnen de burgers over deze tips stemmen. De drie wijktips met de meeste stemmen worden uitgevoerd, mits het wijkbudget dit toelaat.¹⁹⁹ Ook bij de uitvoering worden burgers betrokken. Zij kunnen een bijdrage leveren door extra gelden te verwerven of door zelf activiteiten te ondernemen, zoals het aanleggen van bestrating of het plaatsen van speeltoestellen. De gemeente ondersteunt de initiatieven niet alleen in financiële zin, maar ook door een goede communicatiestrategie en hulp bij de technische uitvoering. De ervaring leert dat de sociale cohesie in de wijken door deze aanpak toeneemt.

In de gemeente Den Haag zijn in de periode 2007-2009 burgers in de wijken Bezuidenhout-West en Zeeheldenkwartier actief betrokken bij de veiligheid en leefbaarheid van de eigen omgeving. In twee pilots hebben de bewoners, gemeente en politie samen een aanpak ontwikkeld voor het vergroten van de wijkveiligheid, waarbij bewoners als gelijkwaardige partij invloed konden uitoefenen op de probleemdefiniëring en -analyse, de te maken beleidskeuzes voor de oplossing daarvan en de inzet van gemeente, politie en andere professionals.²⁰⁰ Uit de evaluatie van de pilots blijkt dat bewoners leefbaarheid, veiligheid en sociale kwaliteit als één geheel zien dat in zijn samenhang moet worden aangepakt. De taakverdeling tussen portefeuilles van wethouders en gemeentelijke diensten wordt daarbij als een belemmering gezien voor het in te zetten instrumentarium.²⁰¹ Inmiddels hebben de pilots een vervolg gekregen in andere wijken.

¹⁹⁶ "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", a.w., blz. 67-69.

¹⁹⁷ C. Derickx c.s., "Grenzen bereikt? De noodzaak tot herontwerp van de beleidssystemen", Amersfoort, 2010.

¹⁹⁸ Zie de Kadernota "Kern-, wijk- en buurtgericht werken voor een duurzaam en leefbaar Heusden", Heusden, 2009.

¹⁹⁹ Elke wijk krijgt een vast budget, waarvoor het uitgangspunt geldt 'op = op'.

²⁰⁰ Zie de voortgangsrapportage pilots Bewonersparticipatie en Veiligheid, brief van 16 december 2008, nr. BSD/2008.5123 - RIS 160010.

²⁰¹ Zie de brief van 28 maart 2012, over de experimenten Bewonersparticipatie en Veiligheid, nr. BSD/2011.1665 – RIS 247861.

Het Waterschap Groot Salland maakt voor de waterkering in de gemeente Kampen gebruik van een hoogwaterbrigade die volledig uit vrijwilligers bestaat. Afhankelijk van de waterstand wordt een aantal malen per jaar een beroep op deze vrijwilligers gedaan om de 84 beweegbare delen van de waterkering, zoals schotbalken en keerkleppen, over een lengte van 2 kilometer te sluiten.²⁰²

Participatie kan ook door meer publiek-private samenwerking, zoals in het provinciaal landschapsbeleid gebeurt, door de waterschappen rondom het Volkerak-Zoommeer of in de gemeente Zwolle.

In het provinciaal landschapsbeleid neemt burgerparticipatie, in de vorm van deelname van agrariërs en andere burgers, en van maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding en uitvoering van landschapsbeleid, een belangrijke plaats in. Zo hebben in het Akkoord van Apeldoorn 46 overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven zich verbonden om samen te werken aan een krachtige impuls voor de kwaliteit van het Nederlandse landschap. De samenwerking ziet zowel op het maken van plannen als op de financiering daarvan en heeft als doelstelling bewustwording en kennisuitwisseling, kwaliteitszorg en verbreding van financiering, uitvoering en beheer.²⁰³ Ook andere provincies maken gebruik van zowel economische en juridische als communicatieve instrumenten om burgers meer te betrekken bij het landschapsbeleid. De belangrijkste economische instrumenten betreffen subsidies en verevening. De juridische instrumenten zijn terinzagelegging, inspraak en bezwaar en beroep. Communicatieve instrumenten worden het meest ingezet en zien op voorlichting over bestaand beleid en inbreng van burgers voor visievorming voor toekomstig beleid.²⁰⁴

Door de waterschappen Brabantse Delta, Hollandse Delta en Scheldestromen wordt in het kader van het waterbergingsproject rondom het Volkerak-Zoommeer samengewerkt met een klankbordgroep van maatschappelijke organisaties, agrarische ondernemers en bewoners van de buitendijkse woonwijk Waterfront in Tholen. Door het project wordt de leverings- zekerheid en de kwaliteit van de zoetwatervoorziening voor dit gebied vergroot, dat in het bijzonder van belang is voor de bewoners en de agrarische ondernemers.²⁰⁵

In de gemeente Zwolle wordt onder de noemer van 'Samen maken we de stad'²⁰⁶ door bedrijven, organisaties en inwoners van Zwolle op projectbasis samengewerkt aan de ontwikkeling van de stad. Zo'n project dient een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de stad, dat wil zeggen dat een project wordt uitgevoerd als bedrijven, organisaties en/of inwoners baat hebben bij de uitvoering en het resultaat van een project. Zo wordt bijvoorbeeld onder leiding van een Zwolse wethouder in verenigingsverband met bouwbedrijven samengewerkt, waardoor de woningbouwproductie op gang blijft, de daarbij betrokken bedrijven niet failliet gaan, de werkgelegenheid wordt behouden en kopers voldoende vertrouwen krijgen voor de aanschaf van een koopwoning.²⁰⁷

Het verdient aanbeveling dit type van actieve burgerparticipatie te stimuleren. De bevindingen van de visitatiecommissie wijkenaanpak²⁰⁸ en van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)²⁰⁹ kunnen hierbij behulpzaam zijn. Deze

²⁰² Zie voor meer informatie: www.wgs.nl.

²⁰³ Zie P. van der Wielen, J. Vader, "Burgerparticipatie in provinciaal landschapsbeleid", LEI-nota 11-025, Wageningen/Den Haag, 2011, blz. 13.

²⁰⁴ P. van der Wielen, J. Vader, a.w., blz. 20.

²⁰⁵ Zie voor meer informatie: www.ruimtevoorderivier.nl.

²⁰⁶ Zie www.samenmakenwedestad.nl.

²⁰⁷ A. Westerneng c.s., "Ruimtelijke ontwikkeling in crisistijd", in: Overheidsmanagement, 2009, blz. 52-54. Zo krijgen kopers van een woning van de projectontwikkelaar de mogelijkheid hun bestaande woning in te ruilen en wordt de verkoopprijs van de nieuwe woning verlaagd. De gemeente berekent de grondkosten over de nieuwe verlaagde prijs en het ministerie levert een bijdrage op basis van een stimuleringsregeling.

²⁰⁸ "Doorzetten en loslaten; toekomst van de wijkenaanpak", Deel 1: Eindrapport, Visitatiecommissie wijkenaanpak, Den Haag, 2011, blz. 30-35.

²⁰⁹ De WRR bepleit het *verbreden van beleidsparticipatie*, waardoor de kansen voor burgerbetrokkenheid in de agendavorming, beleidsuitvoering en crisisbeheersing meer benut kunnen worden. Het *vernieuwen van maatschappelijke participatie* door het versterken van de publieke ruimte en het verbinden van beleidsmakers en kwetsbare (groepen) burgers. Maar de grootste uitdaging ligt volgens de WRR in het verwelkomen van

bevindingen maken duidelijk dat het erop aankomt dat bestuurders en ambtenaren zich dienstbaar opstellen, durven overlaten en uit handen kunnen geven, en afstand kunnen doen van beslissingsbevoegdheden en budgetten, in het vertrouwen dat burgers de verantwoordelijkheid voor hun initiatieven kunnen dragen.

Het gemiddeld hogere opleidingsniveau van burgers en het moderne ICT-instrumentarium maken naar het oordeel van de Afdeling deze meer horizontale wijze van besturen mogelijk. Gelijk de rijksoverheid moet durven overlaten aan de decentrale overheden, moeten de decentrale overheden evenzo durven overlaten aan hun burgers.

Deel II **Caribisch Nederland**

1. Inleiding

1.1 Afbakening onderwerp

Sinds de herstructurering van het Koninkrijk, die haar beslag vond op 10 oktober 2010, behoren de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het land Nederland. De eilanden hebben een eigen rechtsvorm gekregen: openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet.²¹⁰ Daarmee is afstand genomen van de gedachte dat het model van de Nederlandse gemeente zonder meer toepasbaar zou zijn op, en bruikbaar zou zijn voor deze met Nederland te verbinden eilandgebieden die behoorden tot het land Nederlandse Antillen. De rechtsvorm van openbaar lichaam maakte het mogelijk Bonaire, Sint Eustatius en Saba een eigen plaats te geven binnen het Nederlandse staatsbestel. De Afdeling zal thans niet nader ingaan op de overwegingen die destijds aanleiding hebben gegeven tot die keuze, noch op de reacties die deze heeft opgeroepen. Zij gaat ervan uit dat de desbetreffende keuze en de praktische consequenties ervan te zijner tijd zullen worden betrokken bij de uit te voeren evaluatie.²¹¹ In zoverre neemt zij in deze beschouwing de status van openbaar lichaam als een gegeven.

Met de opname van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het land Nederland is de verhouding tussen het Rijk²¹² en deze drie openbare lichamen een onderdeel geworden van de interbestuurlijke verhoudingen binnen Nederland. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn uiteraard geen onderdeel geweest van de afspraken in de Code IBV. Dit neemt echter niet weg dat het naar de mening van de Afdeling in de rede ligt om in deze periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen – voor het eerst – ook aandacht te besteden aan de interbestuurlijke verhoudingen van en met Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In dit verband beveelt de Afdeling aan de in de Code IBV vastgelegde omgangsvormen²¹³ en de overige bestuursafspraken van overeenkomstige toepassing

maatschappelijke initiatieven, ook als die niet passen in het perspectief van beleidsmakers ("Vertrouwen in burgers", a.w., blz. 5).

²¹⁰ Overeenkomstig de suggestie van de Raad van State in de voorlichting op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk (bijlage bij de brief van de Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk van 18 september 2006; openbaar gemaakt als bijlage bij Kamerstukken 2006/07, 30 800 IV en 30 461, nr. 3).

²¹¹ Zie hierover punt 5.

²¹² Binnen het land Nederland verwijst het woord Rijk naar de rijksoverheid als laag in het stelsel van het binnenlands bestuur.

²¹³ Het betreft hier – samengevat – de volgende omgangsregels:

- decentrale overheden hebben zo veel mogelijk beleidsvrijheid in bestuurlijke en financiële zin;
- beleid wordt vooraf getoetst op uitvoerbaarheid;

te verklaren op de verhouding met de openbare lichamen.²¹⁴ In lijn daarmee verdient het ook aanbeveling om met de openbare lichamen afspraken te maken over de agenda met betrekking tot de drie eilanden gezamenlijk en ieder van de eilanden afzonderlijk voor de komende kabinetsperiode.

Voor de goede orde merkt de Afdeling op dat het ook in dit deel van de beschouwing gaat om de interbestuurlijke verhoudingen. Er zijn daarnaast ook andere onderwerpen die het belang en het goed functioneren van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en hun inwoners rechtstreeks raken. In dat kader valt enerzijds te denken aan de kwaliteit van het bestuur en zijn ambtelijke ondersteuning en aan de intrabestuurlijke verhoudingen, met name zoals deze worden bepaald door de invoering van het dualisme, en de problemen die dit voor hen nieuwe en vreemde model met zich brengt in de constellatie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Verder zijn inrichting en werking van het bestuur geen doel in zichzelf: het gaat immers om de taken die een overheid vervult ten dienste van de burger. Bonaire, Sint Eustatius en Saba kennen elk diverse problemen en verlangens op een aantal terreinen van beleid, waaronder ook de fiscale regels voor burgers en ondernemingen. Al deze onderwerpen vallen echter buiten de optiek van de interbestuurlijke verhoudingen, en blijven daarom hierna buiten deze beschouwing. Zij verdienen uiteraard passende aandacht in de over enkele jaren uit te voeren evaluatie.

1.2. Kenmerken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De eilanden Bonaire (15.700 inwoners), Sint Eustatius (3600 inwoners) en Saba (1800 inwoners) worden in het Europese deel van Nederland veelal in één adem genoemd.²¹⁵ Dit doet echter geen recht aan de aanmerkelijke verschillen tussen deze drie eilanden. Zo is Bonaire één van de Benedenwindse eilanden, terwijl Sint Eustatius en Saba beide behoren tot de Bovenwindse eilanden. De afstand tussen beide delen van het Caribisch gebied is ongeveer 800 km. Tussen de drie eilanden bestaan geen rechtstreekse vliegverbindingen: zij moeten worden bereikt via Curaçao respectievelijk Sint Maarten. Bonaire heeft als enige van de drie openbare lichamen onder andere ook naar Nederland een rechtstreekse vliegverbinding, ook met grote toestellen. Personenvervoer naar Sint Eustatius en Saba gebeurt vrijwel uitsluitend door de lucht vanuit Sint Maarten, met zeer kleine toestellen. Deze eilanden zijn ook voor de aanvoer van goederen, per schip, in hoge mate aangewezen op het nabij gelegen Sint Maarten.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba verschillen verder ook van elkaar uit een oogpunt van fysisch-geografische kenmerken en van historische ontwikkeling en opbouw en samenstelling van de bevolking. Dit werkt mede door in de sociaal-culturele kenmerken van ieder van deze eilanden en de (mogelijkheden van de) lokale economie. Op Bonaire heeft zich ook een relatief groot aantal Nederlanders uit Europa gevestigd. Het bescheiden inwonertal heeft vergaande consequenties uit een oogpunt van draagvlak voor het bestuur ter plaatse, met name uit een oogpunt van de mogelijkheden tot rekrutering van personeel met de vereiste deskundigheid. Veel jongeren verlaten hun

-
- overheden informeren elkaar over nieuwe beleidsvoornemens die een andere overheid raken, zodat die overheid haar beleid desgewenst tijdig kan aanpassen.

²¹⁴ Zoals de reikwijdte inmiddels ook is uitgebreid tot de waterschappen.

²¹⁵ Het is met name in het Europese deel van Nederland gebruik geworden om deze eilanden aan te duiden als BES. De letter E in deze aanduiding doet echter geen recht aan het feit dat in het Caribische deel van het Koninkrijk de naam *Statia* de gebruikelijke aanduiding is van Sint Eustatius. Zo gezien, zou veeleer moeten worden gesproken van BSS. De Afdeling zal hierna zo veel als mogelijk de eilanden elk voluit benoemen.

eiland voor een voortgezette opleiding elders, waarna zij niet altijd terugkeren. De eilandelijke en de geïsoleerde ligging bemoeilijken de samenwerking over de eigen grens.

Een bespreking van de kenmerken van de drie eilanden en de uitgangssituatie waarin elk van hen op 10-10-10 verkeerde, gaat het bestek van deze beschouwing te buiten. Van groot belang is echter om bij elke bestuurlijke benadering van Bonaire, Sint Eustatius en Saba steeds goed in het oog te houden hoe zeer zij van elkaar verschillen en, nog veel meer, hoe groot de verschillen zijn met (de gebiedscorporaties in) het Europese deel van Nederland. Zelfs met bijvoorbeeld de gemeenten op de Waddeneilanden zijn de verschillen in tal van opzichten nog zeer aanzienlijk. Een en ander doet een groot beroep op het inlevingsvermogen van ieder die vanuit het Europese deel van Nederland in een politieke, bestuurlijke of ambtelijke verantwoordelijkheid en hoedanigheid van doen heeft en krijgt met Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2. De verhouding tot 'Nederland'²¹⁶

2.1. Algemeen

De staatkundige verandering van het Koninkrijk en de transitie van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot openbare lichamen is een intensief proces geweest, zowel voor Nederland als voor elk van de eilanden zelf. Daarbij bleken de wederzijdse verwachtingen niet altijd overeen te stemmen. Zo werd op de eilanden verwachtingsvol gekeken naar het voorzieningenniveau in het Europese deel van ons land, terwijl van Nederlandse zijde de aandacht vooral was gericht op het ordenen van wetgeving en beleid op de eilanden. Daardoor kon op de eilanden het idee ontstaan dat Nederland meer prioriteit gaf aan handhaving en toezicht dan aan verbetering van de leefomstandigheden van de eilandbewoners.²¹⁷

In de praktijk bestaat in de verhouding tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba enerzijds en Nederland anderzijds een duidelijke spanning tussen uniformiteit en differentiatie. In het Statuut voor het Koninkrijk is vastgelegd dat voor de drie eilanden regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen kunnen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.²¹⁸ In haar advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet onder meer in verband met het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft de Afdeling tevens gewezen op de bijzondere betekenis van de culturele omstandigheden voor onder meer de vertrouwensband tussen Nederland en de openbare lichamen en het feit dat specifieke culturele omstandigheden een redelijke en objectieve rechtvaardiging kunnen vormen

²¹⁶ 'Nederland' staat hier voor alle overheidsorganen die in of vanuit 'Den Haag', dus het Europese deel van Nederland, bemoeienis hebben met Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

²¹⁷ Tweede voortgangsrapportage van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, paragraaf 2 (februari 2012).

²¹⁸ Zie artikel 1, tweede lid, van het Statuut.

voor het maken van onderscheid tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland.²¹⁹

Onmiskenbaar is op en na 10-10-10 het aantal wettelijke regels voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba sterk toegenomen. Bovendien is de handhaving van de geldende wettelijke regels, waaronder ook die in de al bestaande en van de Nederlandse Antillen overgenomen wetgeving, meer ter hand genomen. Daardoor zijn de burgers van de drie eilanden nadrukkelijker het effect van deze regels gaan ondervinden. Hierna zal afzonderlijk worden ingegaan op de afgesproken legislatieve terughoudendheid en op de plicht tot consultatie van de eilandbesturen.²²⁰ Hier vraagt de Afdeling aandacht voor de betrokkenheid van de burgers van de drie eilanden bij (de totstandkoming van) die regels. Uit bij de voorbereiding van deze beschouwing gevoerde gesprekken kwam naar voren dat de burgers van de eilanden zich over het algemeen onvoldoende vertegenwoordigd voelen bij de totstandkoming van en de besluitvorming over deze regels. Bij de Tweede Kamerverkiezingen in september 2012 was sprake van een zeer lage opkomst.²²¹ Politieke contacten tussen de eilandsraden en de (leden van de) Eerste en Tweede Kamer zijn nagenoeg afwezig, terwijl een tussenbestuur in Caribisch Nederland ontbreekt. Daar komt bij dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba vanaf 10-10-10 zijn ingebed in een systeem van uitgebreid en intensief toezicht.²²² Al dit toezicht leidde er toe dat in de bij de voorbereiding van deze beschouwing gevoerde gesprekken een verzuchting werd gehoord als: “*geef ons ons eiland terug*”.

Tegen deze achtergrond is versterking van de band, over en weer, tussen de kiezer in Bonaire, Sint Eustatius en Saba en degenen die ook hen in Den Haag vertegenwoordigen en daar besluiten nemen die ook hen aangaan, alsmede die tussen eilandsbestuur en landsbestuur een belangrijk punt van aandacht.²²³ De Afdeling acht het verder van belang dat de regering en de Staten-Generaal bij het stellen van regels, respectievelijk bij de invoering en de uitvoering daarvan steeds voldoende oog houden voor de bijzondere kenmerken en omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bij de uitvoering kan de inschakeling van ambtenaren die beschikken over voldoende handelingsruimte, het gewenste maatwerk bevorderen en daarmee tevens het draagvlak onder de bevolking vergroten.²²⁴ In dit verband verdient ook de communicatie met de bestuurscolleges voortdurend goede aandacht. Zo is het tijdig geven van informatie over voorgenomen acties in het kader van handhaving en controle van regelgeving cruciaal. Een voorbeeld daarvan is het optreden door de ambtenaren van de douane, een terrein dat door de ligging van de drie eilanden voor het dagelijks leven een veel groter en direct zichtbaar en voelbaar belang heeft dan in het Europese deel van Nederland.

2.2. De Rijksvertegenwoordiger

In de Wet openbare lichamen Bonaire Eustatius en Saba (WolBES) is – in de verhouding tussen het Rijk en de drie openbare lichamen – een nieuw bestuursorgaan,

²¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 4, blz. 6. Dit wetsvoorstel is op 23 november 2012 in eerste lezing door de Tweede Kamer aangenomen.

²²⁰ In punt 4.1.

²²¹ 23,78 % (tegen een opkomst van 75,06 % bij de verkiezingen voor de eilandsraden in 2011).

²²² Hierop zal de Afdeling in punt 2.2. nader ingaan.

²²³ Zie hierover ook de Tweede voortgangsrapportage van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, paragraaf 2, blz. 9 en 10.

²²⁴ Zie ook de Tweede voortgangsrapportage van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, paragraaf 3, blz. 11.

de Rijksvertegenwoordiger, geïntroduceerd.²²⁵ Dit orgaan heeft eigen taken en bevoegdheden. Feitelijk is de Rijksvertegenwoordiger de schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen, aangezien een tussenliggende bestuurslaag ontbreekt.

Ingevolge artikel 204, eerste lid, van de WolBES is de Rijksvertegenwoordiger in ieder geval belast met:

- a. het rapporteren aan de Minister wie het aangaat over aangelegenheden dan wel bijzondere bevindingen die de openbare lichamen betreffen;
- b. het goedkeuren van besluiten houdende benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren;
- c. het doen van een aanbeveling tot benoeming en een voorstel tot herbenoeming van de gezaghebber;
- d. het goedkeuren van de eilandsverordeningen;
- e. het verlenen van bepaalde ontheffingen;
- f. het bevorderen van de samenwerking tussen de in de openbare lichamen werkzame rijksambtenaren onderling en met de eilandsbesturen;
- g. het voorleggen aan de Minister wie het aangaat van besluiten en niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van de eilandsbesturen die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen;
- h. het voorzien in de waarneming van de gezaghebber indien hij dat in het belang van het openbaar lichaam nodig oordeelt;
- i. al het overige ter bevordering van goed bestuur in de openbare lichamen.

Met betrekking tot de naam, de taken en de bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger in het bestuurlijk bestel, alsmede zijn zetel, merkt de Afdeling het volgende op.²²⁶

a. *Naam*

De Afdeling heeft moeten constateren dat de keuze voor de naam 'Rijksvertegenwoordiger'²²⁷ in de praktijk niet erg gelukkig wordt gevonden. De naam wekt de indruk dat de taak van dit orgaan vooral, zo niet uitsluitend, bestaat uit het vertegenwoordigen van het Rijk (Den Haag) bij en in de openbare lichamen. Naast een dergelijke 'top down' benadering, laat zich echter ook een rolopvatting denken die meer 'bottom up' verloopt: de rol van pleitbezorger, die voor en waar nodig namens de drie openbare lichamen hun belangen naar voren brengt in Den Haag en die daar, vanuit een schakelfunctie, passende aandacht kan vragen voor de bijzondere kenmerken van de drie eilanden en van hun noden en behoeften. De Afdeling is van oordeel dat beide rollen in een goede balans met elkaar moeten worden vervuld.

In dat licht vraagt de Afdeling, in navolging van het advies van de Raad van State over de WolBES,²²⁸ opnieuw aandacht voor de naam van dit bestuursorgaan. Daarbij acht zij het van belang dat de naam ook de schakelfunctie tussen Rijk en openbare lichamen adequaat weergeeft. Van belang is tevens dat een eventuele nieuw te kiezen naam ook in de Engelse taal goed overkomt. Gedacht zou kunnen worden aan een

²²⁵ Hoofdstuk V. Verhouding tot het Rijk, Afdeling 1 De Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

²²⁶ Het zou de moeite waard zijn om bij de evaluatie (zie hierna, punt 5.) ten aanzien van het nieuwe ambt van Rijksvertegenwoordiger ter vergelijking ook aandacht te besteden aan ervaringen van andere eilanden in het Caribisch gebied op het punt van de vormgeving van de bestuurlijke betrekkingen met het (voormalige) moederland (zoals de figuur van de Britse gouverneur, zoals voor Anguilla, en de Franse préfet, zoals voor Saint Martin).

²²⁷ Soms afgekort tot: *Rijks*.

²²⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 4, blz. 7.

naam als: Caribisch Commissaris.

b. Taken

In de opsomming van taken in artikel 204 WoIBES domineren de toezichthoudende taken, terwijl het voor het goed functioneren van de schakelfunctie eveneens van belang is dat ook de rol van pleitbezorger/belangenbehartiger ten behoeve van de openbare lichamen bij het Rijk wordt genoemd.

De sluitpost “al het overige ter bevordering van goed bestuur in de openbare lichamen”²²⁹ is in dat verband te onbepaald en kan nog steeds worden gezien vanuit het perspectief van het Rijk.

Gelet hierop geeft de Afdeling in overweging de rol van belangenbehartiger adequaat tot uitdrukking te brengen in genoemd artikel.

c. Bevoegdheden

De Rijksvertegenwoordiger is belast met het bevorderen van de samenwerking tussen de in de openbare lichamen werkzame rijksambtenaren onderling en met de eilandsbesturen.²³⁰ Het gaat hier om de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), waarin de verschillende departementen samenwerken (werkgever van de rijksambtenaren in de openbare lichamen en het centrale informatiepunt van de Rijksoverheid op de eilanden).

De bevordering van die samenwerking is te meer van belang nu, zoals gezegd, een tussenbestuur ontbreekt en in Den Haag – dat op grote afstand ligt – geen interdepartementale afstemming plaatsvindt van de verschillende beleidsterreinen ten behoeve van een goede uitvoering in de openbare lichamen. Ter waarborging van een integrale, soepele en goede uitvoering van de diverse taken, die in de alledaagse Caribische praktijk kunnen conflicteren, is een intermediaire rol van de Rijksvertegenwoordiger essentieel.

De Rijksvertegenwoordiger beschikt weliswaar over een zeer kleine eigen staf, maar hij heeft geen bevoegdheden ten aanzien van RCN gericht op het coördineren en tot stand brengen van integraal bestuur, laat staan een hiërarchische verhouding tot de desbetreffende rijksambtenaren.²³¹ Een belangrijke voorwaarde voor het integraal bestuur is verder dat de Rijksvertegenwoordiger door alle ambtenaren die werkzaam zijn bij de RCN steeds adequaat wordt geïnformeerd.

De Afdeling acht gezien het voorgaande nadere aandacht geboden voor de bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger die nodig zijn voor het vervullen van een intermediaire rol tussen Europees en Caribisch Nederland. Dit onderwerp dient naar haar oordeel in elk geval te worden betrokken in de uit te voeren evaluatie.

d. Coördinatie

Al eerder heeft de Raad van State aandacht gevraagd voor het feit dat de taken en bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber elkaar gedeeltelijk

²²⁹ Zie artikel 204, eerste lid, onderdeel i, van de WoIBES.

²³⁰ Zie artikel 204, eerste lid, onderdeel f, van de WoIBES.

²³¹ Vergelijk de situatie van de Commissaris van de Koning, die ingevolge artikel 182, eerste lid, van de Provinciewet onder meer is belast met “het bevorderen van de samenwerking tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren onderling en met het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen” in zijn provincie (onderdeel a). Deze coördinerende taak omvat zowel de horizontale (tussen (gedeconcentreerde) rijksambtenaren onderling) als de verticale samenwerking (tussen rijksambtenaren en decentrale overheden).

overlappen. Dat geldt eveneens voor het takenpakket van de Rijksvertegenwoordiger en het College financieel toezicht (Cft). Zo overlappen bijvoorbeeld de bevoegdheden van de gezaghebber en die van de Rijksvertegenwoordiger op het terrein van het toezicht elkaar.²³² Daar komt bij dat voor politie en brandweer de Rijksvertegenwoordiger niet is aangewezen als korpsbeheerder: deze zetelt in Den Haag. Het geheel van al deze naast elkaar functionerende bestuursorganen maakt, in het bijzonder ook gezien de kleine schaal van de drie openbare lichamen, een verkokerde en ongecoördineerde indruk. Vanuit een oogpunt van integraal bestuur acht de Afdeling het wenselijk dat de toedeling en verdeling van taken over de verschillende bestuursorganen nader wordt bezien.

e. *Zetel*

De Rijksvertegenwoordiger heeft zijn zetel in Bonaire, het qua oppervlakte en bevolkingsomvang grootste openbaar lichaam. Als gevolg daarvan wordt hij in Sint Eustatius en Saba echter vooral geassocieerd met het – ver weg gelegen – Bonaire. Mede in verband met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rol van pleitbezorger, zal de Rijksvertegenwoordiger er goed aan doen sterk te (blijven) investeren in goed en regelmatig contact met (de bestuursorganen van) Sint Eustatius en Saba.

2.3. College financieel toezicht

Vanaf het moment van de nieuwe staatkundige verhoudingen op 10-10-10 zijn er binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk twee colleges belast met financieel toezicht: het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten oefent toezicht uit zoals geregeld in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba vindt zijn wettelijke basis in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES).

Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) heeft op grond van de FinBES in hoofdzaak de volgende taken:²³³

- a. het adviseren van de besturen van de openbare lichamen en van de Minister van BZK in het kader van het toezicht op de toepassing van de bij de FinBES vastgestelde normen ter zake van de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting, en het begeleiden van het bestuurscollege bij het dagelijks beheer;
- b. het toezicht op het dagelijks beheer door de bestuurscolleges.

Hieruit blijkt dat bij het Cft de toezichthoudende en de adviserende rol zijn vervlochten. Inherent aan die adviserende rol is de belangenbehartiging/pleitbezorging bij de Minister van BZK voor door het Cft geobjectiveerde verlangens van de openbare lichamen.

Naar de Afdeling meent te kunnen constateren, verloopt de samenwerking tussen het Cft en de openbare lichamen goed, en wordt de inbreng van het Cft door de openbare lichamen op prijs gesteld. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat in het

²³² Zie de artikelen 222 en 223 van de WolBES.

²³³ In het bijzonder artikel 4 van de FinBES.

Europese deel van Nederland het bestuurlijk en financieel toezicht op de decentrale overheden in één hand zijn. Vooralsnog heeft de Afdeling echter geen reden om dat ook voor Caribisch Nederland te bepleiten (in de vorm van een fusie tussen het Cft en de Rijksvertegenwoordiger). Het functioneren als twee afzonderlijke toezichthoudende instanties vereist evenwel structureel een goede afstemming. Het verdient aanbeveling dit aspect bij de komende evaluatie mee te nemen.

2.4. Rechtstreeks contact met Den Haag

Hoe belangrijk ook de rol is van de Rijksvertegenwoordiger, de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba moeten daarnaast, gezien het ontbreken van een tussenbestuur, ook voldoende rechtstreekse toegang hebben in en tot Den Haag. Inmiddels heeft zich de praktijk ontwikkeld van halfjaarlijks overleg van de drie colleges, ook op hoog niveau in Den Haag, de zogenoemde Caribisch Nederland-weken. Dit overleg kent een opgaande lijn en verdient vooralsnog te worden voortgezet. Ook de rechtstreekse contacten met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en met enkele van haar leden zijn voor de openbare lichamen betekenisvol.

3. De verhouding met het meest nabij gelegen andere land van het Koninkrijk

Door hun ligging en fysisch-geografische kenmerken zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor een aantal aangelegenheden die hun goede functioneren en het dagelijks leven van hun burgers rechtstreeks raken, aangewezen op (verkeer met) eilanden in hun meer directe omgeving, meer in het bijzonder op de Caribische landen van het Koninkrijk. Daarbij gaat het voor Bonaire vooral om Curaçao, als het dichtstbij gelegen land, en voor Sint Eustatius en Saba om Sint Maarten. Ook hier doet zich een duidelijk verschil voor met (de interbestuurlijke betrekkingen in) het Europese deel van Nederland.

In de gesprekken die zijn gevoerd bij de voorbereiding van deze beschouwing heeft de Afdeling signalen ontvangen dat de staatkundige veranderingen binnen het Koninkrijk per 10-10-10 ook gevolgen hebben gehad voor de bestuurlijke verhoudingen tussen de eilanden van het Caribisch deel van het Koninkrijk. De indruk bestaat dat onder meer als gevolg van het verschil in positie – land respectievelijk openbaar lichaam – de verhoudingen tussen de openbare lichamen en de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk in een aantal opzichten moeizamer zijn geworden. Zo verloopt de samenwerking in bijvoorbeeld de bestuurlijk-juridische sfeer (rampenoefeningen en het afgeven van vergunningen), de juridische dienstverlening (notariaat) en de beleidsmatige sfeer (verbindingen voor telecommunicatie, energie, vervoer) niet altijd even soepel. Mede als gevolg daarvan zijn ook de persoonlijke contacten verminderd.

Gelet op de sterke betrokkenheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de meest nabijgelegen landen, die in sommige gevallen zelfs een afhankelijkheidsrelatie inhoudt, zijn goede bestuurlijke verhoudingen onontbeerlijk. Waar nodig zal de band van het Koninkrijk hier haar faciliterende werking moeten hebben.

De Afdeling adviseert de regering (van het Koninkrijk) passende aandacht te geven aan de bestuurlijke en persoonlijke samenwerking in het Caribisch deel van het Koninkrijk die voor een goed functioneren van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van

direct belang is, waar nodig door hier coördinerend en stimulerend op te treden.

4. Bijzondere onderwerpen

4.1. Wetgeving: consultatieplicht

In de Slotverklaring van oktober 2006 is het uitgangspunt vastgelegd dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die tot de transitiedatum op de drie eilanden van kracht was, zal blijven gelden en dat Nederlandse regelgeving na de overgang geleidelijk zal worden ingevoerd.²³⁴ Tevens is afgesproken dat gedurende de eerste vijf jaar na het ingaan van de nieuwe staatkundige verhoudingen een periode van legislatieve terughoudendheid in acht zal worden genomen. Het doel hiervan was om voor de burgers en bestuurders van de openbare lichamen een periode van gewenning en rust te creëren, nadat zij met het ingaan van de nieuwe staatkundige verhoudingen waren geconfronteerd met een grote hoeveelheid nieuwe regelgeving. Daarnaast zou deze periode de mogelijkheid bieden om eerst enige ervaring op te doen met nieuwe regelgeving, alvorens over eventuele (nieuwe) wijzigingen na te denken.

Naar aanleiding van een toezegging aan de Eerste Kamer met betrekking tot de legislatieve terughoudendheid, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uiteengezet dat “in voorkomende gevallen de noodzaak om tot nieuwe of gewijzigde regelgeving te komen uitdrukkelijk [moet] worden gemotiveerd tegen de achtergrond van de legislatieve terughoudendheid”.²³⁵ Teneinde de toegezegde legislatieve terughoudendheid beter te kunnen monitoren, wordt halfjaarlijks een bijgewerkte versie van de (mede) op Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing zijnde wetgeving welke in voorbereiding is, dan wel reeds aanhangig is bij de Staten-Generaal, aan de Eerste Kamer gezonden.²³⁶ Ook zal vanaf het najaar 2012 ieder kwartaal een rijksbreed overzicht worden opgesteld van alle in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving die van invloed is op Caribisch Nederland. Dat overzicht zal tijdens de Caribisch Nederland-weken worden besproken met de bestuurscolleges van de openbare lichamen.²³⁷

De Afdeling merkt op dat het ter waarborging van de in acht te nemen periode van legislatieve terughoudendheid van belang is dat in de toelichting bij alle wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur die (mede) van toepassing zullen worden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba de noodzaak wordt gemotiveerd van deze regelgeving, op dat moment. Daarbij is het noodzakelijk dat voldoende aandacht wordt geschonken aan de relevante verschillen op het desbetreffende beleidsterrein in de praktijk tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba enerzijds en het Europese deel van Nederland anderzijds.²³⁸ Tevens is het van belang dat wordt ingegaan op de effecten

²³⁴ Zie ook de nota “Juridische keuzes regelgeving Bonaire, Sint Eustatius en Saba” (Kamerstukken II 31 568, nr. 3 (bijlage 1).

²³⁵ Kamerstukken I 2011/12, 33 000 VII, C, blz. 1.

²³⁶ Kamerstukken I 2011/12, 33 000 IV, E, blz. 2.

²³⁷ Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer “Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving van afspraken” (Kamerstukken II 2012/13, 33 471, nr. 2, blz. 11).

²³⁸ Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van 14 september 2012 over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet college voor toetsen en examens, de Wet op de expertisecentra alsmede de overeenkomstige BES-wetten in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs) (nog niet openbaar gemaakt).

van de maatregelen, de uitvoerbaarheid en de naleefbaarheid ervan, alsmede de (administratieve) lasten die de maatregelen meebrengen voor de besturen en de burgers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Om inzicht te krijgen in deze aspecten is destijds in de WolBES de zogenoemde consultatieplicht opgenomen.²³⁹ Op basis daarvan dient de regering de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te informeren over haar standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar bestuur van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet, en dient zij de bestuurscolleges de gelegenheid te bieden daarover overleg te plegen. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de consultatieplicht niet geldt voor voorstellen die (a) geen betrekking hebben op taken en bevoegdheden van het bestuur of (b) er niet toe leiden dat van de openbare lichamen regeling of bestuur wordt gevorderd.

De Afdeling heeft meer dan eens moeten constateren dat de naleving van deze consultatieplicht door de regering te wensen overlaat. In diverse adviezen over voorgenomen regelgeving heeft zij er op aangedrongen alsnog de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te informeren over de voorgenomen maatregelen en hun de gelegenheid te bieden daarover overleg te voeren.²⁴⁰ Het ligt in de rede dat de Afdeling een aan haar om advies voorgelegd voorstel dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba (mede) raakt en waarin niet blijkt dat de bestuurscolleges zijn geconsulteerd, pas verder in behandeling neemt nadat aan de wettelijke consultatieverplichting is voldaan en duidelijk is wat daarop de reactie is van de regering.²⁴¹

Concreet zou het naleven van deze consultatieverplichting er naar de mening van de Afdeling toe moeten leiden dat:

- a. bestuurscolleges steeds in een vroegtijdig stadium worden geïnformeerd over voorgenomen maatregelen die voor hen van belang zijn, teneinde het gewenste inzicht te krijgen in de effecten, alsmede de uitvoerbaarheid en de naleefbaarheid van deze maatregelen en de daarmee gepaard gaande lasten;
- b. daarbij rekening wordt gehouden met de uiterst beperkte personele capaciteit die op Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschikbaar is, door in ieder geval voldoende tijd te geven voor een reactie en een goede planning te maken van de in voorbereiding zijnde voorstellen;²⁴²
- c. de bestuurscolleges te faciliteren door kort aan te geven – voor Sint Eustatius en Saba zo mogelijk ook in het Engels – welke onderdelen van de regeling voor ieder van hen relevant zijn en waarom, zodat het voor hen al aanstonds duidelijk is waarop zij zich hebben te richten.

Overweging verdient gebruik te maken van mogelijke ondersteuning door de Rijksvertegenwoordiger: ook hij zou kunnen worden aangeschreven om aldus de mogelijkheid te hebben zijn zienswijze te geven. Als de bestuurscolleges dat zouden wensen, zou hij hen kunnen ondersteunen in het formuleren van de door hen te geven reactie.

²³⁹ Zie artikelen 207 en 208.

²⁴⁰ Bijvoorbeeld het advies van 18 juli 2012 inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO, het Besluit kerndoelen onderbouw VO, het Besluit kerndoelen WEC, het Besluit kerndoelen WPO BES en het Besluit kerndoelen onderbouw VO BES in verband met aanpassing van de kerndoelen op het gebied van seksualiteit en seksuele diversiteit (W05.12.0070, www.raadvanstate.nl).

²⁴¹ Vergelijk de overeenkomstige verplichting waar het gaat om het raadplegen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).

²⁴² Zie hierover eveneens het rapport van de Algemene Rekenkamer "Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving van afspraken" (Kamerstukken II 2012/13, 33 471, nr. 2, blz. 22-23).

4.2. Financiële verhouding tussen Rijk en openbare lichamen

De financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen is vastgelegd in de Wet FinBES. Dat stelsel bestaat uit twee componenten: de vrije uitkering (vergelijkbaar met de algemene uitkering uit het provincie-/gemeentefonds) en de bijzondere uitkeringen (vergelijkbaar met de specifieke uitkeringen aan decentrale overheden). De vrije uitkering is afkomstig uit een apart begrotingsfonds van de Minister van BZK voor de openbare lichamen, het BES-Fonds. Het BES-fonds bestaat feitelijk uit drie aparte geldstromen – voor de onderscheiden openbare lichamen – die niet aan elkaar gerelateerd zijn; een verlaging van de een heeft geen gevolgen voor de andere uitkering.²⁴³ De vrije uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van het openbaar lichaam en kan voor de uitvoering van de eilandelijke taken worden aangewend.²⁴⁴ Een bijzondere uitkering is een bijdrage uit 's Rijks kas die door de Minister die het aangaat wordt verstrekt ten behoeve van een nader aangeduide publieke taak.²⁴⁵ Daarnaast kunnen de openbare lichamen nog beschikken over de eigen inkomsten.

Sinds de transitie van 10-10-10 bestaat er discussie over de hoogte van de vrije uitkering. Daarbij gaven de eilanden aan structureel over onvoldoende middelen te beschikken om hun wettelijke taken naar behoren te kunnen uitvoeren.²⁴⁶ Ten behoeve van een realistische verhouding tussen middelen en taken is door de eilandbesturen een referentiekader opgesteld; daaruit blijkt dat de eilanden structureel te weinig middelen ontvingen voor de eilandelijke taken. Naar aanleiding daarvan heeft de regering besloten de vrije uitkering over 2012 en verder te verhogen.²⁴⁷ Ook zijn afspraken gemaakt over de jaarlijkse indexatie van de vrije uitkering.

De Afdeling heeft met waardering kennis genomen van deze uitkomsten. Dat geldt eveneens voor de onderzoeken naar de mogelijkheden om zaken eenvoudiger, en daarmee goedkoper, te regelen voor de eilanden en naar taakverlichting en deregulering. Ook de toezegging van de Minister van BZK om strikt de hand te houden aan het voorschrift dat het Rijk bij beleidsvoornemens welke leiden tot een wijziging van taken voor de openbare lichamen, moet aangeven welke financiële gevolgen hieraan zijn verbonden voor de openbare lichamen,²⁴⁸ bevordert het gewenste bestuurlijke vertrouwen. Wel verdient het in de visie van de Afdeling aanbeveling voor de verdeling van beschikbare gelden over de verschillende eilanden, die nu plaatsvindt op basis van een vrijwillig gemaakte afspraak, een wettelijke grondslag te creëren.

Een punt van aandacht blijft in de optiek van de Afdeling nog wel de consequenties van de in de Wet FinBES neergelegde regel dat openbare lichamen niet mogen lenen. Dit betekent dat de openbare lichamen investeringen enkel kunnen financieren via de eilandbegroting (uit eigen middelen), via een departement of een bijzondere uitkering of, als laatste optie, via een renteloze lening bij een departement. Die laatste optie is sterk afhankelijk van de bereidheid van het desbetreffende departement (dat

²⁴³ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 2009/10, 31 954, C, blz. 17-18.

²⁴⁴ Zie artikel 88 van de Wet FinBES.

²⁴⁵ Zie artikel 91 van de Wet FinBES.

²⁴⁶ Zie de Tweede voortgangsrapportage van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, paragraaf 4, blz. 13 (februari 2012).

²⁴⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 H, nr. 6; zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 400 H, nr. 2.

²⁴⁸ Zie artikel 87 van de Wet FinBES.

beoordeelt of het op de eigen begroting hiervoor meerjarig gelden kan vrijspelen) in samenhang met de aflossingsmogelijkheden van het openbaar lichaam. Als gevolg daarvan is het onzeker of een openbaar lichaam in de toekomst – mede gelet op de bezuinigingen in Den Haag – de benodigde investeringen zal kunnen doen. Deze afhankelijkheidsrelatie – en daarmee kwetsbare positie van de openbare lichamen – vergt in elk geval een goede monitoring.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat het gewenste bestuurlijke vertrouwen niet is bevorderd met het recent – zonder overleg met Caribisch Nederland – schrappen van een eerder in het Begrotingsakkoord vastgelegd besluit om vanaf 2013 jaarlijks een bedrag van € 10 mln. ter beschikking te stellen aan de openbare lichamen voor projecten voor behoud, beheer en versterking van natuur op de eilanden.²⁴⁹

5. Evaluatie

Afgesproken is dat vijf jaar na de transitiedatum de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur zal worden geëvalueerd. Dan zal ook worden bepaald wat het staatsrechtelijke eindmodel zal zijn. Bij brief van 7 maart 2012 aan de Tweede Kamer heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over de bij de evaluatie te hanteren criteria.²⁵⁰

Gelet op het belang van deze evaluatie voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba dringt de Afdeling aan op een tijdige voorbereiding hiervan. In dat verband is het wenselijk dat al binnen afzienbare tijd wordt begonnen met de communicatie over het beoogde proces (waaronder de tijdsplanning) en de inhoud (de te onderzoeken thema's) van deze evaluatie. Ook acht de Afdeling het in het kader van goede interbestuurlijke verhoudingen gewenst dat de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba met de Minister van BZK gezamenlijk een evaluatiecommissie benoemen. Dit zou al binnenkort moeten gebeuren, zodat de commissie tijdig aan de slag kan met het allereerst, in goede afstemming, bepalen van de inhoudelijke agenda voor de evaluatie.

Het behoeft overigens geen betoog dat reeds vóór de start van de evaluatie gerezen en gesignaleerde knelpunten al direct passende aandacht behoren te krijgen, gericht op een effectieve aanpak ervan.

²⁴⁹ Niettegenstaande het feit dat de openbare lichamen niet om zo'n bedrag hadden gevraagd (Voorjaarsnota 2012, Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 1, blz. 28).

²⁵⁰ Kenmerk 2012-0000117650.

HET KAN BETER

Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd

Derde periodieke beschouwing van de Afdeling advisering van de Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen

SAMENVATTING

De derde periodieke beschouwing bestaat uit twee afzonderlijke delen. Deel I behandelt de interbestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen. Deel II gaat in op de interbestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de Caribische delen van Nederland, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

DEEL I: EUROPEES NEDERLAND

Het eerste deel begint met een korte beschrijving van de grondslagen van de inrichting van het binnenlands bestuur. In het licht van deze grondslagen geeft de Afdeling een beoordeling van de in de Bestuursafspraken 2011-2015 neergelegde omgangsvormen, het decentralisatiekader en de profielen van gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk.

Staat van de interbestuurlijke verhoudingen

Het decentralisatiekader heeft volgens de Afdeling grote waarde. Daarom betreurt zij dat het kabinet destijds het kader zonder overleg met de decentrale overheden heeft opgesteld. Inhoudelijk bevat het kader abstracte afwegingspunten voor de beslissingen over de vraag of een beleidsterrein gedecentraliseerd kan worden en hoe de decentralisatie vervolgens ingevuld wordt. Deze afwegingspunten zijn relevant, maar de Afdeling mist aandacht voor het concrete proces dat decentralisaties doorlopen.

In de beschouwing bespreekt de Afdeling de omgangsvormen die zijn overeengekomen in de Bestuursafspraken 2011-2015. In het algemeen merkt zij op dat door opnemng van omgangsvormen in een bestuursakkoord het onderscheid vervaagt tussen beleidsinhoudelijke afspraken (in een bestuursakkoord) en gedragsnormen (in de Code Interbestuurlijke verhoudingen). Bovendien bindt een bestuursakkoord het kabinet dat daarbij partij is, terwijl de Code de opeenvolgende kabinetperiodes in zekere mate oversteeg. De Afdeling beveelt daarom aan de Code opnieuw te bekrachtigen.

De Afdeling bespreekt de profielen van de verschillende overheidslagen. Zij merkt op dat de profielen door de jaren heen telkens anders verwoord worden. Verder valt op dat vooral het profiel van het Rijk door het gebruik van vage bewoordingen een grote reikwijdte heeft en daardoor ruimte laat voor dubbele verantwoordelijkheden ten opzichte van provincies en gemeenten. De Afdeling waarschuwt ervoor de profielen als norm voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden te gebruiken. Dat zou in strijd zijn met de Grondwet. Zij meent dat het wel mogelijk is de profielen te gebruiken om richting te geven aan nog uit te voeren decentralisaties.

Daarna blikt de Afdeling terug op de jaren 2009-2012 om na te gaan in hoeverre de overheden erin zijn geslaagd zich in de afgelopen jaren aan de afgesproken toetsingskaders en de onderling gemaakte afspraken te houden. Dat deze worden

nageleefd is immers in belangrijke mate bepalend voor goede interbestuurlijke verhoudingen. Voor deze beoordeling baseert de Afdeling zich op de adviezen die zij in de afgelopen drieënhalve jaar heeft uitgebracht over wetsontwerpen en ontwerpbesluiten, voor zover daarin is gewezen op deze toetsingskaders en afspraken. Dit betreft zowel de voorstellen voor grote decentralisatieoperaties als voorstellen voor overige regelgeving.

De Afdeling constateert dat de ruimte voor autonoom beleid van decentrale overheden onder druk staat onder invloed van de decentralisaties. Op het punt van de financiën stelt zij vast dat door het verbinden van bestedingsdoelen aan decentralisatie-uitkeringen, en door de voorstellen voor de Wet Hof en de Wet schatkistbankieren, steeds meer beperkingen worden gesteld aan het beheer en de besteding van de algemene middelen van decentrale overheden. Daarnaast neemt de Afdeling op het terrein van het toezicht waar dat, ondanks de wetswijzigingen gericht op revitalisering van het generieke toezicht, ook specifieke bevoegdheden worden uitgebreid en aangescherpt. Voorts heeft zij geconstateerd dat het beroepsrecht voor decentrale overheden is beperkt. Tot slot neemt de Afdeling waar dat bij de voorbereiding van regelgeving de consultatieplicht regelmatig wordt genegeerd en krappe invoeringstermijnen worden gehanteerd voor omvangrijke wetswijzigingen. Op grond van deze bevindingen en in het licht van de spelregels die voor de interbestuurlijke verhoudingen gelden, concludeert de Afdeling dat de verhoudingen ten opzichte van 2009 niet zijn verbeterd. Wat de financiën betreft, zijn de verhoudingen zelfs verslechterd, doordat steeds meer beperkingen worden gesteld aan de (vrije) besteding van algemene middelen. Het is tot op zekere hoogte te billijken dat vanwege de economische crisis, de afgenomen overheidsinkomsten en de urgentie van de te treffen maatregelen de naleving van de regels en het nakomen van de afspraken onder druk zijn komen te staan. Dat neemt niet weg dat het juist nu des te noodzakelijker is, dat wettelijke bepalingen, afspraken en omgangsvormen in acht worden genomen. Dit bevordert en versterkt de gezamenlijke bestuurskracht van de overheden, welke zo dringend is vereist voor een succesvolle implementatie van de grote decentralisaties.

Decentralisatiebeleid

Het kabinet-Rutte I heeft besloten een aantal grote decentralisaties door te voeren op de terreinen van werk en inkomen ("Werken naar vermogen"), de AWBZ, de jeugdzorg, natuur en landelijk gebied, en water. Volgens het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II worden de decentralisaties op de terreinen van werk en bijstand, de omvorming van de AWBZ en de jeugdzorg geïntensiveerd.

De Afdeling neemt waar dat deze decentralisaties plaatsvinden tegen een maatschappelijke achtergrond waarin sociale arrangementen verschuiven: rechten op wettelijk voorgeschreven voorzieningen worden meer en meer vervangen door een aanspraak op een bij de betrokken burger passende voorziening. Ook de Afdeling vindt deze verschuiving noodzakelijk om te waarborgen dat collectieve basisvoorzieningen beschikbaar blijven voor iedereen die dat nodig heeft. Dit kan betere hulpverlening opleveren en leiden tot een betere beheersing van kosten. Wanneer zou worden vastgehouden aan het huidige stelsel van wettelijk voorgeschreven voorzieningen, zou dit onherroepelijk leiden tot een verschraving van het aanbod van voorzieningen uit de verzorgingsstaat.

In lijn met deze hervorming van de verzorgingsstaat beogen veel decentralisaties, integraal lokaal beleid en maatwerk mogelijk te maken. De snelheid waarmee decentralisaties moeten worden uitgevoerd en de opeenvolging van wijzigingen in het beleid doen daaraan echter afbreuk. Daarnaast bewerken discussies over de bestuurlijke inrichting een situatie waarin men meer bezig is met het voortbestaan van de eigen instituties dan met een goede implementatie van de decentralisaties.

Vaak wordt verondersteld dat integraal lokaal beleid en maatwerk op decentraal niveau efficiencywinst mogelijk maken. Met deze veronderstelling hangt de vraag samen of een lager kwaliteitsniveau van aangeboden voorzieningen aanvaardbaar is. Dat een lager kwaliteitsniveau het resultaat kan zijn van decentralisatie, leren ervaringen met de thuiszorg na de invoering van de Wmo.

De Afdeling benadrukt het belang van een duidelijk decentralisatiebeleid, waarbij de randvoorwaarden voor de uitvoering van te decentraliseren taken van tevoren worden bepaald. Daarmee staat vast binnen welke ruimte efficiencywinst behaald moet worden. Daar waar het Rijk randvoorwaarden stelt, bijvoorbeeld in de vorm van eisen aan het kwaliteitsniveau van maatschappelijke voorzieningen, moeten deze randvoorwaarden vergezeld gaan van de benodigde financiële middelen. Met het oog op dit decentralisatiebeleid wijst de Afdeling op een aantal cruciale voorwaarden die in acht moeten worden genomen, waarmee het welslagen van de decentralisaties staat of valt:

- Een benadering die is gericht op maatwerk, vraagt om integraliteit in de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op brede, met elkaar samenhangende terreinen: sociale bijstand, zorg, onderwijs, huisvesting en jeugdbeleid. Hernieuwde verkokering van de beleidsterreinen moet vermeden worden en ontschotting van budgetten is essentieel. Het belang hiervan kan niet voldoende worden benadrukt. Wanneer de decentralisaties elk afzonderlijk worden vormgegeven, is het risico groot dat decentrale overheden onvoldoende beslissingsruimte krijgen om de beoogde integrale uitvoering te verwezenlijken.
- Maatwerk vereist voorts dat alleen de opdracht om taken uit te voeren wordt gedecentraliseerd (de “wat-vraag”), niet de wijze waarop die uitvoering gestalte krijgt (de “hoe-vraag”). Alleen in een specifieke, op de lokale situatie afgestemde vormgeving kan maatwerk worden geleverd en kan efficiencywinst worden behaald. Naar de mate waarin het antwoord op de “hoe-vraag” op rijksniveau weer wordt vastgelegd, nemen de mogelijkheden om de veronderstelde efficiencywinst te behalen weer af en worden de taakstellingen irreëel.
- Bij deze benadering hoort dat wordt aanvaard dat decentrale overheden de “hoe-vraag” voor de gedecentraliseerde taken op uiteenlopende wijzen beantwoorden. Ook hier geldt dat de efficiencywinst en bijgevolg de taakstellingen niet worden behaald naar de mate waarin decentrale verschillen niet worden aanvaard.

De Afdeling benadrukt dat in de decentralisatieprocessen voldoende tijd moet worden genomen voor de overdracht en dat, indien de taken eenmaal zijn overgedragen, de nodige beleidsrust aan decentrale overheden wordt gegund. Verder werpt zij de vraag op in hoeverre door de grote decentralisaties de veronderstelde efficiencywinst zo snel kan worden behaald als wordt verwacht. Dit zal onderwerp van bestuurlijk overleg moeten zijn.

Ook indien de maatwerk-benadering leidend wordt in de decentralisaties en wanneer deze worden uitgevoerd met inachtneming van de geschetste randvoorwaarden,

aanbevelingen en aandachtspunten, moet men volgens de Afdeling de vraag onder ogen zien of ten gevolge van de omvangrijke bezuinigingen op de bijbehorende budgetten, de publieke voorzieningen nog door de overheid kunnen worden aangeboden, zowel wat betreft het aantal voorzieningen als de kwaliteit daarvan. De decentralisatieoperatie kan ertoe leiden dat bepaalde overheidstaken niet meer of niet meer geheel kunnen worden uitgevoerd. Vermeden moet worden dat eerst achteraf blijkt dat hiervan inderdaad sprake is. De Afdeling vindt het daarom van belang dat het Rijk en de ontvangende decentrale overheden, alvorens tot decentralisatie over te gaan, duidelijkheid verschaffen aan de samenleving over wat wel en niet meer kan worden uitgevoerd.

Onder ogen moet worden gezien welke gevolgen een grootscheeps proces van samenvoeging van gemeenten en provincies heeft voor het welslagen van de grote decentralisatieoperaties die door het kabinet-Rutte II worden voortgezet. Naar het oordeel van de Afdeling moet worden vermeden dat de inzet van capaciteit, energie en financiën voor stelselwijzigingen ten koste gaat van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de taken. Dit geldt evenzeer voor de waterschappen, die het bestuursakkoord water en de Kaderrichtlijn water moeten uitvoeren.

De Afdeling wijst er verder op dat onderzoek heeft aangetoond dat bestuurskracht minder samenhangt 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. Voor de stelling dat recente gemeentelijke herindelingen tot besparingen hebben geleid, ontbreekt empirisch bewijs. Het is daarom onverstandig bezuinigingen te verwachten wanneer gemeenten samengaan. De schaalvergroting van waterschappen die het kabinet-Rutte II voorstaat, staat los van die van gemeenten en provincies. De Afdeling wijst erop dat al een aanmerkelijke schaalvergroting van waterschappen heeft plaatsgevonden. Verdere schaalvergroting verdient daarom een overtuigende motivering.

Ontwikkelingsperspectief voor de bestuurlijke inrichting

De vraag of de Afdeling beelden heeft voor de werking en inrichting van het openbaar bestuur op de middellange termijn beantwoordt zij, tegen de achtergrond van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II, aan het slot van het eerste deel. De Afdeling geeft uitdrukkelijk geen blauwdruk voor de bestuurlijke inrichting, omdat enerzijds uit het verleden is gebleken dat blauwdrukken uiteindelijk geen resultaat opleveren en anderzijds blauwdrukken weinig ruimte laten voor differentiatie. Zij schetst daarentegen een ontwikkelingsperspectief.

Dat ontwikkelingsperspectief kan volgens de Afdeling niet los gezien worden van de Europese context. De EU is mede een unie van regio's die met elkaar wedijveren op economisch en sociaal terrein, zoals de Randstad, Brainport Eindhoven en de opkomende grensgebieden. Bij een ontwikkelingsperspectief voor de bestuurlijke inrichting mag de groeiende betekenis van regio's niet worden veronachtzaamd.

Wanneer schaalvergroting wordt gezien als een voorwaarde om tot een modern en slagvaardig bestuur te komen, is het van belang om in het beleid voor de bestuurlijke inrichting aan te sluiten bij autonome ontwikkelingen 'van onderop'. De Afdeling

verwacht dat een dergelijk beleid meer kans van slagen heeft dan de weinig succesvolle beleidsinitiatieven in de afgelopen veertig jaren. Van belang is dat het beleid stimulansen inhoudt in de vorm van positieve incentives op de terreinen van bevoegdheden en financiering van taken, met inbegrip van het decentrale belastinggebied. Essentieel daarbij is dat de voorwaarden ruimte bieden voor verschillen tussen gemeenten, regio's en provincies.

De Afdeling acht het noodzakelijk dat de regering vooraf met de decentrale overheden intensief overlegt over een dergelijk beleid. Dit overleg zou moeten plaatsvinden onder leiding van de Minister van BZK. De door hem gemaakte afspraken met de decentrale overheden zouden moeten worden neergelegd in een hoofdlijnennotitie. Een dergelijke notitie behoeft de instemming van de Tweede Kamer teneinde voor een reeks van jaren de continuïteit van het beleid zo goed mogelijk te waarborgen.

Processen van schaalvergroting zullen tijd vergen. Het verdient aanbeveling die tijd te benutten om het vraagstuk van de meest wenselijke verdeling van taken en financiën tussen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten ter hand te nemen. Bij de verkenning van dit vraagstuk zal ook de bestuurlijke positie van de EU dienen te worden betrokken. Eerder bepleitte de Afdeling - wegens de verdergaande decentralisatie - een verschuiving van de (inning van de) financiën (minder rijksbelastingen, meer decentrale belastingen). In het licht van de voorgestelde plannen van het regeerakkoord Rutte-II houdt zij onverkort aan dit pleidooi vast.

Tot besluit van deel I

In de beschouwing staan de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheden onderling centraal. Bij alle aandacht daarvoor zou uit het oog kunnen worden verloren dat goede interbestuurlijke verhoudingen geen doel op zich zijn, evenmin als decentralisatie, efficiency of integraal beleid dat zijn. Alle zijn zij slechts een middel om de kwaliteit van overheidshandelen ten behoeve van de burger te verbeteren. De Afdeling acht het daarom van cruciaal belang burgers en maatschappelijke organisaties - door actieve burgerparticipatie - te betrekken bij het bestuur.

Daartoe moeten overheden burgers ruimte bieden en vertrouwen schenken door hun initiatieven – vooral in de gemeenten – met enthousiasme en welwillendheid tegemoet te treden. Naar de overtuiging van de Afdeling zal dit ertoe bijdragen dat de hervorming van de verzorgingsstaat niet alleen tot zijn behoud en zelfs tot zijn versterking leidt, maar ook tot een herbergzame samenleving.

DEEL II: CARIBISCH NEDERLAND

Algemeen

Voor het eerst wordt in deze periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen ook aandacht besteed aan de interbestuurlijke verhoudingen van en met Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met de herstructurering van het Koninkrijk zijn ook deze drie openbare lichamen onderdeel geworden van de interbestuurlijke verhoudingen binnen Nederland. Hoewel de drie eilanden van Caribisch Nederland geen onderdeel zijn geweest van de afspraken in de Code IBV, beveelt de Afdeling aan de in de Code IBV vastgelegde omgangsvormen en de overige bestuursafspraken van overeenkomstige toepassing te verklaren op de verhouding met de openbare lichamen. Ook verdient het aanbeveling om voor de komende kabinetsperiode met de

openbare lichamen afspraken te maken over de agenda met betrekking tot de drie eilanden gezamenlijk en ieder van hen afzonderlijk.

Regelgeving

In algemene zin vraagt de Afdeling aandacht voor de betrokkenheid van de burgers van de drie eilanden bij (de totstandkoming van) de regels die voor hen (gaan) gelden. Ook is het van belang dat de regering en de Staten-Generaal bij het stellen van regels, respectievelijk bij de invoering en de uitvoering daarvan, steeds voldoende oog houden voor de bijzondere kenmerken en omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Ter waarborging van de in acht te nemen periode van de afgesproken legislatieve terughoudendheid, is het gewenst consequent de noodzaak van in te voeren regelgeving, op dat moment, te motiveren. Ook dient te worden ingegaan op de effecten van de maatregelen, de uitvoerbaarheid en de naleefbaarheid ervan, alsmede de (administratieve) lasten die de maatregelen meebrengen voor de besturen en de burgers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In dat licht dient goed de voorgeschreven consultatieplicht te worden nageleefd met betrekking tot voorstellen die betrekking hebben op taken en bevoegdheden van het eilandbestuur, of die er toe leiden dat van de openbare lichamen regeling of bestuur wordt gevorderd.

De Afdeling heeft meer dan eens moeten constateren dat de naleving van deze consultatieplicht door de regering te wensen overlaat. Het ligt in de rede dat de Afdeling een aan haar om advies voorgelegd voorstel dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba (mede) raakt en waarin niet blijkt dat de bestuurscolleges zijn geconsulteerd, pas verder in behandeling neemt nadat aan de wettelijke consultatieverplichting is voldaan en duidelijk is wat de reactie is van de regering.

Bij de toepassing van de consultatieverplichting verdient het verder overweging gebruik te maken van mogelijke ondersteuning door de Rijksvertegenwoordiger, door ook hem te vragen om zijn zienswijze. Als de bestuurscolleges dat zouden wensen, zou hij hen kunnen ondersteunen in het formuleren van de door hen te geven reactie.

Rijksvertegenwoordiger

De Rijksvertegenwoordiger is de schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen. De naam 'Rijksvertegenwoordiger' wekt de indruk dat de taak van dit orgaan (primair) bestaat uit het vertegenwoordigen van het Rijk. Daarnaast laat zich echter ook de rol denken van pleitbezorger in Den Haag, voor en waar nodig mede namens de openbare lichamen. De Afdeling geeft daarom in overweging te kiezen voor een nieuwe naam die de schakelfunctie tussen Rijk en openbare lichamen (ook in de Engelse taal) goed weergeeft (bijvoorbeeld Caribisch Commissaris). Om de rol van belangenbehartiger naar tevredenheid te kunnen verrichten, zal de in Bonaire zetelende Rijksvertegenwoordiger er goed aan doen sterk te (blijven) investeren in goed en regelmatig contact ook met (de bestuursorganen van) Sint Eustatius en Saba. Verder is het van belang om ook de rol van belangenbehartiger adequaat tot uitdrukking te brengen in het in de WolBES omschreven takenpakket van de Rijksvertegenwoordiger.

Eveneens is nadere aandacht geboden voor de bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger ten behoeve van het vervullen van diens intermediaire rol tussen Europees en Caribisch Nederland, mede in relatie tot de RCN. Die intermediaire rol is essentieel voor een integrale, soepele en goede uitvoering van de

diverse taken, die in de alledaagse Caribische praktijk kunnen conflicteren. Vanuit een oogpunt van integraal bestuur is het wenselijk de toedeling en verdeling van taken over de verschillende bestuursorganen (zoals de Rijksvertegenwoordiger, het College financieel toezicht, de gezaghebber, de korpsbeheerder) nader te bezien. Het functioneren van het College financieel toezicht en de Rijksvertegenwoordiger als twee afzonderlijke toezichthoudende instanties vereist structureel een goede afstemming. Het verdient aanbeveling dit aspect bij de komende evaluatie mee te nemen.

Tegelijkertijd blijft het, gezien het ontbreken van een tussenbestuur, van belang dat de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook voldoende rechtstreekse toegang hebben in en tot Den Haag. De zogenoemde Caribisch Nederland-weken vervullen daarbij een belangrijke functie.

Verhouding met het meest nabij gelegen andere land van het Koninkrijk

De staatkundige verandering binnen het Koninkrijk per 10-10-10 heeft geleid tot een verschil in positie van de voormalige eilandgebieden: land dan wel openbaar lichaam. De indruk bestaat dat de verhouding tussen de openbare lichamen en de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk in een aantal opzichten moeizamer is geworden. Er zijn signalen dat de samenwerking in bijvoorbeeld de bestuurlijk-juridische sfeer, de juridische dienstverlening en de beleidsmatige sfeer niet altijd even soepel verloopt. In de praktijk is sprake van een sterke betrokkenheid van de openbare lichamen op het meest nabijgelegen land van het Koninkrijk. Daarom adviseert de Afdeling de regering (van het Koninkrijk) passende aandacht te geven aan de bestuurlijke en persoonlijke samenwerking in het Caribisch deel van het Koninkrijk. In voorkomende gevallen kan het gewenst zijn coördinerend en stimulerend op te treden.

Financiële verhoudingen

De in de Wet FinBES neergelegde financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen bestaat uit twee componenten: de vrije uitkering en de bijzondere uitkeringen. Recent heeft de regering ten behoeve van een realistische verhouding tussen middelen en taken besloten de vrije uitkering over 2012 en verder te verhogen en zijn afspraken gemaakt over de jaarlijkse indexatie van de vrije uitkering.

De Afdeling beveelt aan voor de verdeling van beschikbare gelden over de verschillende eilanden, die nu plaatsvindt op basis van een vrijwillig gemaakte afspraak, een wettelijke grondslag te creëren. Daarnaast blijven de consequenties van de in de Wet FinBES neergelegde regel dat openbare lichamen niet mogen lenen, een punt van aandacht.

Evaluatie

Gelet op het belang van de vijf jaar na de transitiedatum te houden evaluatie voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba dringt de Afdeling aan op een tijdige voorbereiding hiervan. In dat verband is het wenselijk dat al binnen afzienbare tijd wordt begonnen met overleg over het beoogde proces (waaronder de tijdsplanning) en de inhoud (de te onderzoeken thema's) van deze evaluatie. Ook is het in het kader van goede interbestuurlijke verhoudingen gewenst dat de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba met de Minister van BZK gezamenlijk een evaluatiecommissie benoemen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
(get.) van Dijk

Bijlage 1 Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Koningin

**Bestuur, Democratie en
Financien**
Ontwikkeling bestuurlijke
organisatie

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
Wijnand de Vries
T 070-426 6525
wijnand.vries@minbzk.nl

Kenmerk
2012-0000362833

Datum 25 juni 2012

Betreft Aanvraag derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke
verhoudingen

In de Bestuursafspraken 2011-2015 hebben het kabinet, het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) afgesproken elke vier jaar een verzoek aan de Raad van State te doen tot het uitbrengen van een beschouwing naar de Staat van de interbestuurlijke verhoudingen, in principe halverwege de kabinetsperiode. Deze bestuursafpraak vloeit voort uit de Code interbestuurlijke verhoudingen waarin een tweejaarlijkse beschouwing was afgesproken.

De betrokken partijen waarderen de beschouwingen van de Raad van State zeer, maar vrezen dat bij een tweejaarlijkse beschouwing deze elkaar te snel opvolgen, waardoor opvolging van de aanbevelingen van de beschouwing nog onvoldoende zichtbaar gemaakt kan worden. De voorkeur voor een beschouwing halverwege de kabinetsperiode betekent dat het - indien gewenst - mogelijk is bij te sturen. Een aanvraag per vier jaar sluit goed aan bij deze overwegingen.

Ik realiseer me dat deze beschouwing aan de start van de nieuwe kabinetsperiode zal verschijnen. Om het nieuwe kabinet optimaal te laten profiteren van de beschouwing en de aanbevelingen van de Raad, stel ik het zeer op prijs de beschouwing uiterlijk eind 2012 te ontvangen.

Een andere wijziging betreft de aanvragende partijen, waaraan de Unie van Waterschappen is toegevoegd.

Voortvloeiend hieruit verzoek ik, mede namens de besturen van het IPO, de VNG en de UvW, de derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen op te stellen. Deze beschouwing wordt uitgebracht in een tijd waarin de overheid voor grote uitdagingen wordt geplaatst, onder meer door de bezuinigingen en de decentralisaties. Wanneer bezuinigingen en decentralisatie gelijktijdig plaatsvinden, wordt de potentiële druk op de interbestuurlijke verhoudingen groter. Daar komt het streven naar een kleinere, compacte overheid bij. Deze gecombineerde opgave vraagt iets van de bestuurskracht van de verschillende bestuurslagen, maar hieruit volgt ook een beroep op de burger.

De wijze waarop de overheden gezamenlijk invulling geven aan deze opgaven en de erkenning voor elkaars positie en verantwoordelijkheden zijn daarbij buitengewoon

belangrijk. Rijk, IPO, VNG en UvW hebben getracht met de Bestuursafspraken 2011-2015 invulling te geven aan deze opgave.

Datum
25 juni 2012

Kenmerk
2012-0000362833

Deze uitdagingen maken een beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen waardevol. Uiteraard heeft de Raad de rol een eigen en onafhankelijk oordeel te geven over de interbestuurlijke verhoudingen en daarmee de beschouwing op eigen wijze in te richten. Het kabinet en de besturen van IPO, VNG en UvW zouden wel graag zien dat de Raad in de beschouwing aan een aantal onderwerpen aandacht besteedt, gebaseerd op de bovengenoemde opgaven waar de overheden nu voor geplaatst worden. Partijen hebben daarbij de volgende onderwerpen in gedachten:

1) Zoals eerder opgemerkt zijn de uitdagingen voor de overheid als geheel momenteel groot. Dat maakt het belangrijk om niet alleen op een goede wijze met elkaar om te gaan, maar ook inhoudelijk elkaars gelijkwaardige, autonome positie te respecteren. Anders kan geen goede invulling worden gegeven aan de natuurlijke spanningen die de Raad in de eerste beschouwing heeft beschreven. Via de Bestuursafspraken 2011-2015 hebben kabinet, IPO, VNG en UvW hier voor deze kabinetsperiode invulling aan willen geven. Heeft de Raad in dit kader nog aanbevelingen aan de aanvragende partijen?

2) In de tweede periodieke beschouwing heeft de Raad een vijftiental aanbevelingen gedaan. Daarbij gaat het om aanbevelingen als het onverkort naleven van artikel 2 Financiële-verhoudingswet, geen nieuw specifiek interbestuurlijk toezicht, fasering aanbrengen in decentralisatievoornemens en het niet koppelen van bestuurskracht aan schaalgrootte. In de Bestuursafspraken 2011-2015 is een aantal omgangsvormen afgesproken tussen de overheden, in paragraaf 3.1. Voor een groot deel volgen deze op de omgangsvormen uit de eerdere Code interbestuurlijke verhoudingen en liggen ze in het verlengde van de aanbevelingen van de Raad uit de tweede periodieke beschouwing. In deze paragraaf zijn tussen Rijk, IPO, VNG en UvW afspraken gemaakt over onder meer:

- Een zo groot mogelijke beleidsvrijheid, financiering via de algemene uitkering, geen specifiek interbestuurlijk toezicht en alleen noodzakelijk informatievragen;
- Een argumentatieplicht voor het Rijk bij het centraal beleggen van taken;
- Uitvoerbaarheid van beleid staat voorop;
- Afstemming rond beleidsvoornemens;
- Inzicht in de financiële en bestuurlijke consequenties bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor de medeoverheden, waaronder een toets aan de spelregels voor interbestuurlijke informatie;
- Een nadere uitwerking van het actieplan Europa en binnenlands bestuur (positie mede overheden in proces besluitvorming EU);
- Het horen van de medeoverheden bij een kabinets(in)formatie; en
- Het houden van een Overhedenoverleg snel na de start van een nieuw kabinet.

Zijn deze omgangsvormen een goede waarborg voor de interbestuurlijke verhoudingen, de aanbevelingen uit de tweede periodieke beschouwing en een goede wijze om invulling te geven aan de natuurlijke spanningen waar de Raad in de eerste periodieke beschouwing op is ingegaan? Hoe kijkt de Raad in dit kader aan tegen de mate van beleidsvrijheid die medeoverheden na decentralisatie krijgen?

3) De profielen voor rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in de Bestuursafspraken 2011-2015 en de Visie binnenlands bestuur en de decentralisatieoperatie van dit kabinet, passen in het streven de bestuurlijke drukte

te verminderen en brengen daarmee ook een compactere overheid dichterbij. Tegelijkertijd worden de opgaven voor provincies, gemeenten en waterschappen vergroot door middel van decentralisaties. Tevens zijn er afspraken gemaakt over de bovenlokale uitvoering van de decentralisaties. Heeft de Raad beelden bij het vervolg op deze ontwikkeling en de betekenis daarvan voor de werking en inrichting van het openbaar bestuur op de middenlange termijn werking?

Datum
25 juni 2012
Kenmerk
2012-0000362833

Kabinet, IPO, VNG en UvW zeggen alle medewerking toe aan de Raad van State, zowel schriftelijk als mondeling.

Hierbij moge ik U verzoeken deze aanvraag voor een derde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen, op grond van artikel 17 lid 2 van de Wet op de Raad van State, aan de Raad van State voor te leggen en de Raad te machtigen zijn beschouwing rechtstreeks aan mij te zenden.

Daarbij verzoek ik U tevens de Raad te willen verzoeken toestemming te geven om de inhoud van de beschouwing te mogen delen met de voorzitters van IPO, VNG en UvW. Gelet op het karakter van de beschouwing acht ik het wenselijk met hen te kunnen overleggen over de inhoud van de beschouwing voordat het kabinet met een eigen reactie komt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies

In deze bijlage noemt de Afdeling de wettelijke bepalingen uit de Grondwet, de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet evenals de Financiële-verhoudingswet (Fv-wet) die de onderlinge verhoudingen tussen de overheden op structureel niveau regelen.

1. De besturen van provincies en gemeenten hebben de bevoegdheid tot regeling en bestuur van hun (open) huishouding.²⁵¹ Deze bevoegdheid omvat de vrijheid eigen beleidsdoelen te kiezen, dan wel al dan niet regelend of besturend op te treden. Het waterschapsbestuur is bevoegd tot regeling en bestuur ter behartiging van de taken die het waterschap in het reglement zijn opgedragen.²⁵² Regeling en bestuur (in medebewind) kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.²⁵³ Regeling en bestuur kunnen van het waterschapsbestuur worden gevorderd bij wet, bij amvb of bij provinciale verordening.²⁵⁴
2. Voor zover taakbehartiging goed kan plaatsvinden op gemeentelijk niveau, behoort deze aan dat niveau te worden overgelaten. Voor Rijks- of provinciaal beleid is slechts plaats, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.²⁵⁵ Voor Rijksbeleid is evenzeer slechts plaats, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd.²⁵⁶ De vrijheid van taakbehartiging omvat zowel de vraag op welke wijze de taakbehartiging kan plaatsvinden als de vraag of bepaalde taken van overheidswege moeten worden behartigd (subsidiariteit).
3. Bij de vordering van medebewind en de toedeling van taken en bevoegdheden kan onderscheid worden gemaakt tussen provincies en tussen gemeenten.²⁵⁷ In geval van medebewind kan het geven van aanwijzingen aan het provincie- en gemeentebestuur of het opleggen van beslissingen dan wel het in de plaats stellen van beslissingen slechts geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet is toegekend.²⁵⁸
4. De Minister die het aangaat onderscheidenlijk het provinciebestuur, stelt het gemeentebestuur of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid een oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van amvb's, ontwerpen van ministeriële regeling of ontwerpen van provinciale verordening waarbij van de gemeentebesturen regeling of bestuur worden gevorderd dan wel in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeentebesturen.²⁵⁹ Eenzelfde inspraakrecht komt provinciebesturen toe, met dien verstande dat zij tevens gehoord worden over conceptregelgeving waarbij de

²⁵¹ Zie artikel 124, eerste lid, van de Grondwet.

²⁵² Zie artikel 56, eerste lid, van de Waterschapswet.

²⁵³ Zie artikel 124, tweede lid, van de Grondwet.

²⁵⁴ Zie artikel 56, tweede lid, van de Waterschapswet.

²⁵⁵ Zie artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet. Zie hiervoor ook in § 2.1.2, bij de beoordeling van afspraak 2, van de bestuursafspraken.

²⁵⁶ Zie artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet.

²⁵⁷ Zie artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet.

²⁵⁸ Zie artikel 105, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet.

²⁵⁹ Zie artikel 114, eerste lid, van de Gemeentewet

financiën van de provincies in betekende mate zijn betrokken.²⁶⁰ De Minister die het aangaat, provinciale en gedeputeerde staten doen het waterschapsbestuur desgevraagd mededeling van hun standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het waterschap van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet, en bieden het waterschapsbestuur desgevraagd de gelegenheid tot overleg over die aangelegenheden.²⁶¹

5. De wet regelt het toezicht op de besturen van provincies en gemeenten. Vernietiging van besluiten van provincie- en gemeentebesturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.²⁶² De wet regelt het provinciale en overige toezicht op de waterschapsbesturen. Vernietiging van besluiten van de waterschapsbesturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.²⁶³
6. De decentrale overheden behoren ook te beschikken over de nodige financiële armslag om reële keuzen te kunnen maken bij de beantwoording van de vragen of zij zich bepaalde taken willen aantrekken en hoe zij de hun toevertrouwde taken zullen behartigen. Daartoe is onder meer vereist dat de kosten verbonden aan de uitvoering van taken door decentrale overheden in medebewind door het Rijk aan hen worden vergoed.²⁶⁴ Ingeval van een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke financiële gevolgen deze wijziging voor de provincies of gemeenten meebrengt.²⁶⁵ De decentrale overheden dienen ook over een eigen belastinggebied te beschikken.²⁶⁶ Voor zover de middelen van rijkswege worden verstrekt, zal dat zoveel mogelijk gebeuren via de algemene uitkering, en kunnen specifieke uitkeringen, slechts worden verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht.²⁶⁷

²⁶⁰ Zie artikel 112, eerste lid, onderdeel c, van de Provinciewet.

²⁶¹ Zie artikel 57 van de Waterschapswet.

²⁶² Zie artikel 132, tweede en vierde lid, van de Grondwet.

²⁶³ Zie artikel 133, derde lid, van de Grondwet.

²⁶⁴ Zie artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet. Zie ook artikel 98, tweede volzin, van de Waterschapswet; zij het dat de kosten van medebewindstaken aan waterschappen slechts worden vergoed wanneer de taken het belang van het gebied van het waterschap te boven gaan op de grond dat deze tevens in belangrijke mate de behartiging van een nationaal of provinciaal belang is. Zie voorts artikel 9, derde lid, van het Europees Handvest inzake de lokale autonomie (het Handvest is in 1991 in werking getreden voor Nederland; Nederland heeft geen voorbehoud gemaakt bij artikel 9, derde lid).

²⁶⁵ Zie artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

²⁶⁶ Zie artikel 132, zesde lid, van de Grondwet. Zie ook hoofdstuk XVI van de Waterschapswet.

²⁶⁷ Zie artikel 16, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet.

Bijlage 3 Decentralisaties uit de bestuursafspraken

Deze bijlage beschrijft de vijf decentralisaties die het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen zijn overeengekomen in de bestuursafspraken.

1. Werken naar vermogen

De kern van de maatregelen op het gebied van (sociale) arbeid en bijstand is dat de Wet werk en bijstand wordt omgevormd tot een wet waarin het accent nog sterker komt te liggen op activering (de Wet werken naar vermogen). Daarvoor wordt een nieuw instrument geïntroduceerd, de loondispensatie, waarbij het verrichten van reguliere arbeid tegen een beloning onder het wettelijk minimumloon wordt toegestaan, onder voorwaarden. Met uitzondering van degenen die niet of over onvoldoende mogelijkheid tot reguliere arbeid beschikken, komen mensen die thans vallen onder de Wet werk- en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, de Wet investeren in jongeren en de Wet sociale werkvoorziening, onder de werkingssfeer van de Wet werken naar vermogen.

2. Begeleiding AWBZ

De functie extramurale begeleiding gaat met de functie kortdurend verblijf over van de AWBZ naar de Wmo. Gemeenten worden vanaf 1 januari 2013 verantwoordelijk voor de nieuwe aanvragers, voor cliënten van wie de indicatie afloopt in 2013 en voor cliënten waarbij de situatie verandert en daarom een nieuwe indicatie nodig hebben. Vanaf 2014 worden gemeenten verantwoordelijk voor alle cliënten die op dit moment al extramurale begeleiding ontvangen in de AWBZ. De decentralisatie van extramurale begeleiding geldt ook voor het vervoer en voor de groep licht verstandelijk gehandicapte (lvg) jongeren en voor kinderen met Jeugd-GGZ zorg (vanaf 2013). Als er sprake is van een verblijfsindicatie dan blijft de begeleiding vanuit de AWBZ geregeld. Gemeenten krijgen de vrijheid om te bepalen of een voorziening wordt verstrekt in de vorm van een persoonsgebonden budget.

3. Jeugdzorg

Op het gebied van jeugdzorg voeren de gemeenten reeds een aantal taken uit (waaronder jeugdgezondheidszorg, preventief jeugdbeleid en ambulante hulpverlening). Daar komen nu bij: de jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), de provinciale jeugdzorg (bijvoorbeeld meldpunt kindermishandeling, ambulante en residentiële zorg, pleegzorg), gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en de zorg voor licht verstandelijk beperkten.

4. Natuur en landelijk gebied

In het Bestuursakkoord natuur zijn de ambities op het gebied van natuur en landschap sterk naar beneden bijgesteld. De provincies krijgen meer verantwoordelijkheden voor het landschap en de natuur (Wet natuurbescherming, decentralisatie van bevoegdheden in de Wet inrichting landelijk gebied), maar krijgen tweederde deel minder budget hiervoor (overdracht van het Investeringsbudget landelijk gebied na bezuinigingskorting). De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt in 2021 afgerond, maar zal een stuk kleiner worden dan gepland.

5. Water

Het Bestuursakkoord Water is een overeenkomst tussen het Rijk, de VNG, het IPO, de UvW en de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin). Het bestuursakkoord beoogt een doelmatiger waterbeheer. Structurele besparingen in het waterbeheer zijn mogelijk door doelgerichter en efficiënter te werken. Overdracht van taken en bevoegdheden maakt deel uit van het maatregelenpakket: de muskusrattenbestrijding is inmiddels overgegaan van provincies op waterschappen. Van het bestuursakkoord maakt onderdeel uit de afspraak dat waterschappen gaan bijdragen aan het rijksdeel van de financiering van primaire waterkeringen. Dit levert een 'omgekeerde' financiële verhouding tussen Rijk en waterschappen op. Naast een vermindering van kosten wordt ook gestreefd naar minder bestuurlijke drukte met als motto 'je gaat erover of niet'.

Bijlage 4 Dialoog tussen kabinet-Rutte I en Raad voor het openbaar bestuur

In april 2010 bracht de Rob op verzoek van de Eerste Kamer en de Minister van BZK een advies uit over de vernieuwing van de inrichting van het openbaar bestuur: "Het einde van het blauwdruk-denken".²⁶⁸ Dit advies vormde de opmaat voor een dialoog tussen de Rob en het kabinet.

Advies "Het einde van het blauwdruk-denken"

De Rob stelt vast dat in de afgelopen 60 jaar een reeks van adviezen is uitgebracht over een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur in Nederland. Daarin werd veelal een pasklare oplossing (blauwdruk) gepresenteerd voor de gewenste vernieuwing van het openbaar bestuur. De Rob heeft ervan afgezien daaraan een nieuwe blauwdruk toe te voegen. In plaats daarvan analyseert hij systematisch oorzaken van het falen van pogingen tot bestuurlijke herinrichting van Nederland. De Rob herkent acht oorzaken die verklaren waarom structuurwijzigingen in ons land tot dusverre een onhaalbare zaak bleken:

1. Er was te weinig erkenning voor verschillen tussen regio's.
2. Probleemdefinities en de hierbij passende oplossingen hadden vaak uitsluitend een grootstedelijk perspectief.
3. Het betere was de vijand van het goede.
4. Er bestond een blinde vlek voor draagvlak.
5. Er bestaat bij politieke bestuurders een gebrek aan veranderingsgezindheid.
6. Degenen die een probleem ervaren zijn niet degenen die besluiten.
7. De Europese Unie is steevast buiten de analyse gehouden.
8. Gebrek aan samenhang; elke bestuurslaag bedacht zijn eigen oplossing.

Op basis van deze analyse werkt de Rob een tiental ontwerpprincipes voor de bestuurlijke inrichting uit, waarbij hij een belangrijke rol toekent aan de verbinding tussen de schaal van de bestuurslagen en de nabijheid.²⁶⁹ De ontwerpprincipes die de Rob onderscheidt, zijn:

1. Eerst de taak, dan de schaal
2. Europese Unie is gegeven en uitgangspunt
3. Decentralisatie kan, maar doe het dan wel goed
4. Differentiatie is goed en moet
5. Voldoende afstand tussen bestuurslagen
6. Naar een duidelijke taakafbakening
7. Taken liggen waar democratische verantwoording mogelijk is
8. Organiseren nabijheid vormt fundament onder nieuw ontwerp
9. Respecteer basisprincipes van de financiële verhoudingen
10. Ruimte voor dynamiek en flexibiliteit behouden

De Rob bepleit in zijn advies een procesmatige aanpak van een hervorming van het openbaar bestuur, waartoe hij een stappenplan aanreikt. Daarbij acht hij de instelling van een 'Assemblee van Thorbecke', waarin alle bestuurlijke organen en

²⁶⁸ "Het einde van het blauwdruk-denken; Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur", advies van de Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag 2010.

²⁶⁹ De Rob acht een heldere verbinding tussen politiek en bestuur enerzijds en burger en gemeenschap anderzijds van levensbelang voor de legitimiteit van politiek en bestuur. Daarom beschouwt hij de verhouding tussen bestuurlijke schaal en nabijheid van de overheid naar de burger als een toetssteen voor de houdbaarheid van de bestuurlijke inrichting. Verbetering van bestuurskracht zonder versterking van deze verbinding zal wellicht een bijdrage leveren aan de effectiviteit, maar zeker niet aan de legitimiteit van overheidshandelen. "Het einde van het blauwdruk-denken", a.w., blz. 3.

belanghebbenden in samenspraak werken aan een oplossing voor de geconstateerde gebreken, behulpzaam. De benoeming van een 'programmaminister voor bestuurlijke herinrichting' kan volgens de Rob het behalen van concrete resultaten bevorderen.

Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting

In zijn visienota over de bestuurlijke opgaven reageerde het kabinet mede op het advies van de Rob.²⁷⁰ In de visienota richt het kabinet zich op twee kernvraagstukken:

1. de omvang van de overheid en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de verschillende schaalniveaus van de verschillende functies van het bestuur.
2. het behoud van de economische positie van de Randstad. Hiervoor wordt bestuurlijke vitaliteit van wezenlijk belang geacht.

Volgens de visienota zet het kabinet in op verbetering en vereenvoudiging van het overheidsapparaat en de bestuurlijke inrichting, en op het leggen van een hechte basis voor bestuurlijke samenwerking en dynamiek. Dat vereist een doelmatige verdeling van taken tussen bestuursorganen, onderlinge samenwerking en samenhang daartussen. Het overheidsbestuur zal naar burgers en bedrijven steeds meer als herkenbare eenheid moeten optreden. Inzet is kortom een bestuurlijke inrichting die ordening en houvast biedt, die aansluit bij de economische en sociale dynamiek, die slagvaardig opereren mogelijk maakt en die tegelijk mensen en gemeenschappen tot hun recht laat komen.

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Rob dat een bestuurlijke blauwdruk, een herijking van het huis van Thorbecke of een grootse bestuurlijke vernieuwing, niet de aangewezen middelen of methoden zijn. De structuur van de bestuurlijke inrichting ligt vast in de Grondwet. Wijziging daarvan kost veel tijd en moet pas worden overwogen als er overeenstemming bestaat over de gewenste aanpassing. De bestuurlijke inrichting is niet doel maar middel; het gaat om het resultaat. Daarom zal het kabinet bij de noodzakelijke aanpassing van de bestuurlijke inrichting niet steeds kiezen voor bestuurlijke vernieuwingen, maar waar mogelijk de weg van de geleidelijkheid bewandelen.

De aanpassing van de bestuurlijke inrichting zoals het kabinet die voor ogen staat, omvat de volgende onderdelen:

1. Een compacte overheid –niet alleen bij het Rijk, maar ook bij decentrale overheden. Het gaat daarbij zowel om de omvang als het functioneren van de overheid.
2. Een sobere bestuurlijke inrichting en bestuursorganen van beperkte omvang. Het netwerk van bestuurlijke relaties moet worden vereenvoudigd en het aantal knooppunten beperkt. Uitgangspunt is een bestuurlijke inrichting die bestaat uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het Rijk. Daartoe wordt de wettelijke regeling van deelgemeenteraden en van de WGR-plus ingetrokken. Daarnaast kan het aantal bestuurders fors worden verminderd. In het kader hiervan is onder andere een wetsvoorstel voor het verminderen van het aantal raadsleden in voorbereiding.
3. Duidelijke profielen van bestuurslagen. In het kader van het streven naar een compacte en slagvaardige overheid is het zinvol om de samenhang tussen het handelen van verschillende bestuursorganen te versterken. Dat doet het kabinet door de verschillende soorten van bestuur een duidelijker profiel te geven. Hiertoe

²⁷⁰ De visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting, Kamerstukken II 2010/11, 33 047, nr. 1.

- zijn inmiddels ook bestuurlijke afspraken gemaakt met gemeenten, provincies en waterschappen.
4. Decentralisatie en heldere verantwoordelijkheden. Bij de verdeling van de publieke taken geldt het uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet. In dat licht wordt een groot aantal verantwoordelijkheden overgedragen aan een andere bestuurslaag. Door de decentralisatie van taken worden de profielen van de verschillende bestuurslagen versterkt.
 5. Bestuurlijke opschaling en herindeling. Het kabinet ziet grootschalige herindeling niet als oplossing voor het schaalprobleem dat zich op sommige terreinen in de uitvoering van taken voordoet. Voor het kabinet blijft het uitgangspunt dat herindeling een geëigend instrument kan zijn.
 6. Ondersteuning van de samenwerkingspraktijk en regionalisering. Het kabinet wil de uitvoeringskracht van gemeenten vergroten door de huidige samenwerkingspraktijk te versterken en te verbeteren. Naast het spoor van gemeentelijke herindeling van onderop is er een tweede spoor; verbeterde vormen van intergemeentelijke samenwerking. Op de decentralisaties rond Werken naar vermogen en Jeugdzorg dienen gemeenten met een voorstel te komen voor een landsdekkende invulling van deze intergemeentelijke uitvoering, die ingaat met ingang van de decentralisatie. Verder zal een voorstel worden gedaan om de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) te wijzigen, om de (werking van) publiekrechtelijke samenwerking te verbeteren. Daarnaast wordt bekeken of het mogelijk is om de begrotingsprocedure van gemeenschappelijke regelingen aan te passen om gemeenteraden meer greep te geven op het vaststellen van de begroting.
 7. Randstad. Het kabinet wil dat gemeenten en de provincies in de Randstad tot een gezamenlijke werkwijze komen voor het verstedelijkte gebied. Het kabinet zet in op: een hechtere samenwerking tussen de gemeenten onderling en met de provincies en de opschaling van provincies in de Randstad en de realisering van een infrastructuurautoriteit op de vleugels van de Randstad. Het kabinet kiest daarbij voor een aanpak die aansluit bij reeds aanwezige dynamiek en zich bij voorrang richt op de meest urgente knelpunten.
 8. Nieuwe vormen van betrokkenheid en burgerschap. Er wordt ingezet op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Het gaat dan om het vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte.
 9. EU-beleid en decentrale overheden. Het high level network on governance, opgericht door Nederland, wordt versterkt. Nederland zal een werkagenda voor dit netwerk presenteren, waarmee een kopgroep van lidstaten namens het network een dialoog voert met de Commissie over nieuwe commissievoorstellen met gevolgen voor de decentrale overheden.

Reactie van de Rob op de visienota

Daartoe door de Tweede Kamer verzocht gaf de Rob een reactie op de visienota.²⁷¹ Met het oog op de behandeling van de kabinetsvoorstellen in de Kamer wijst de Rob in zijn briefadvies vooral op de aspecten die volgens de Raad in de nota te weinig aandacht krijgen of verdere uitwerking behoeven.

Samengevat stelt de Rob dat de kernvraag is of de kabinetsvoornemens hetzij bijdragen aan het versterken van de verbindingen tussen enerzijds de verticale

²⁷¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 2.

instituties van de politiek en de overheid, en anderzijds de horizontale samenleving, hetzij de verticale gerichtheid van het huidige stelsel accentueren. Langs de eerste lijn acht de Rob een succesvolle implementatie van de visie denkbaar en ten zeerste wenselijk. Wanneer daarentegen juist de verticale oriëntatie wordt versterkt, valt te verwachten dat dan ook de weerstand tegen de voorgenomen veranderingen navenant zal toenemen. De Rob is van oordeel dat zowel de visienota als het daaraan voorafgaande proces van bestuurlijke afstemming nog teveel op twee gedachten hinken. Hij doet in zijn advies voorstellen voor een meer consequente aanpak.

Kort weergegeven reikt de Rob de volgende aandachtspunten aan:

1. De Raad is van mening dat het noodzakelijk is om meer voortvarendheid en regie te betrachten bij het daadwerkelijk doorvoeren van bestuurlijke opschaling van provincies en gemeenten en stelt voor om daartoe een gestructureerde procesaanpak te hanteren. Met opschaling van onderop kan niet worden volstaan. De in de nota voorgestelde hervormingen en de voortgaande decentralisaties maken het noodzakelijk dat meer richting en sturing aan het proces van bestuurlijke herinrichting wordt gegeven.
2. De Raad stelt voor om eerst een aantal (gespecificeerde) uitgangspunten voor de herinrichting van het bestuur vast te stellen die richtinggevend zijn voor het verdere proces en voor alle bestuurlijk betrokkenen.
3. De Raad stelt voor dat een staatssecretaris of regeringscommissaris de regie krijgt over dat proces.
4. De Raad stelt voor dat deze procesaanpak, eventueel als experiment, ook wordt toegepast ter voorbereiding van definitieve besluitvorming over bestuurlijke schaalvergroting in de noord-vleugel van de Randstad. Na een evaluatie van dat proces kan deze aanpak vervolgens ook in andere delen van het land worden toegepast.
5. De Raad benadrukt dat de aangekondigde decentralisaties alleen succesvol kunnen zijn wanneer het kabinet en het parlement na overdracht van rijkstaken en -bevoegdheden daadwerkelijk eigen sturingsambities loslaten dan wel beperken tot sturing op gewenste maatschappelijke effecten (outcome) in plaats van sturing op de verdeling van financiële middelen (input) of op streefgetallen (output).
6. De Raad is van mening dat het kabinet in zijn visienota onvoldoende aandacht geeft aan de noodzaak om door middel van bestuurlijke hervormingen niet alleen financieel-economische opgaven te realiseren, maar ook de democratische legitimiteit van de politiek en het bestuur te versterken.
7. De Raad onderstreept mede daarom met het kabinet de noodzaak om in aanvulling op de gepresenteerde visie ook nader invulling te geven aan een visie op burgerschap.
8. De Raad vraagt in dat kader ook aandacht voor de noodzaak om bij de departementale reorganisaties het vermogen tot het voeren van een betekenisvolle dialoog met de samenleving in verschillende stadia van de beleidscyclus te versterken.

Bericht over de voortgang van de visienota

In haar brief van 1 maart 2012 stuurde de Minister van BZK een voortgangsbericht over de visienota waarin zij mede inging op het briefadvies van de Rob.²⁷² Het kabinet heeft oog voor de oproep van de Rob voor de zoektocht naar nieuwe verbindingen, en het belang van het versterken van de relaties tussen overheid en

²⁷² Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 3.

samenleving. Het bestuur moet in dienst staan van de burger. De discussie die daarbij gevoerd dient te worden, is voor welke zaken de burger wel of niet verantwoordelijk gemaakt kan worden en op welke wijze dit dient te gebeuren.

De eerste vier aandachtspunten van de Rob betreffen het proces en de aanpak van de bestuurlijke inrichting, alsmede de mate van regie die daarop zou moeten worden gevoerd. Het kabinet onderschrijft met de Rob het belang om bij de bestuurlijke herinrichting bepaalde uitgangspunten helder voorop te stellen. Het kabinet houdt in dat opzicht vast aan de – interbestuurlijk vastgestelde – principes van "decentraal wat kan, centraal wat moet" en "je gaat erover of niet". Daarnaast zet het kabinet in op vermindering van bestuurlijke drukte en het meer organiseren van bestuur op hoofdlijnen om op deze manier te komen tot een krachtiger, kleinere en meer slagvaardige overheid. Bovendien is in de bestuursafspraken het belang herbevestigd van het overleg tussen de verschillende overheden over voornemens die de andere lagen raken.

Het kabinet gaat uit van intensievere bestuurlijke samenwerking. In dat licht gaat de minister niet uitgebreid in op de voorstellen van de Rob voor een politieke regisseur in de vorm van een staatssecretaris of regeringscommissaris.

Ten aanzien van de (gemeentelijke) opschaling heeft het kabinet een andere visie dan de Rob. Uitgaande van het door het kabinet gehuldigde principe van herindeling van onderop, past het niet om (vanuit het Rijk) gemeenten met een te kleine omvang voor de keuze te stellen: samenwerken of herindeling. Indien een gemeentelijke herindeling nodig geacht wordt, bestaat de mogelijkheid voor provincies om hiertoe het initiatief te nemen. In het licht van een doelmatiger taakverdeling is het ongewenst dat hierop vanuit het Rijk extra gestuurd wordt. In het nieuwe beleidskader herindeling staan criteria waaraan de Minister van BZK het proces en de inhoud van herindelingvoornemens toetst.

De Rob acht het voor het slagen van de decentralisaties noodzakelijk dat kabinet en parlement hun sturingsambities na overdracht van rijkstaken en -bevoegdheden loslaten dan wel beperken. Tegelijkertijd vraagt de Rob met verwijzing naar een aantal decentralisaties om een brede benadering «die enerzijds recht doet aan het principe van herindeling van onderop maar anderzijds toch ook een waarborg biedt voor het realiseren van een minimaal noodzakelijke schaalgrootte» en ziet op dit punt juist wel een regierol voor het Rijk. Deze spanning tussen beide uitgangspunten toont volgens de minister aan dat het hier geen eenvoudig vraagstuk betreft. Het kabinet werkt aan het beperken van het verticale toezicht en het versterken van het horizontale toezicht en neemt voor zichzelf het advies van de Rob omtrent het beperken van sturingsambities ter harte.

Het kabinet onderschrijft de nadruk die de Rob legt op het belang van beleidsvrijheid bij decentralisaties waardoor gemeenten de mogelijkheid krijgen om wetten in hun onderlinge samenhang uit te voeren. In de bestuursafspraken staat dat als een taak aan een bestuurslaag wordt toebedeeld, zij de grootst mogelijke vrijheid krijgt de taak naar eigen inzicht uit te voeren. Gemeenten zijn daardoor in staat lokaal integraal maatwerk te leveren en daarbij verbindingen te leggen tussen de verschillende domeinen. De kabinetsinzet bij de parlementsbehandeling van de decentralisaties is dan ook uitvoering conform de bestuursafspraken. Het kabinet is graag partner van de decentrale overheden om deze decentralisaties tot een goed einde te brengen, aldus de minister.

Bijlage 5 Profielen in de bestuursafspraken en de visienota

Bestuursafspraken

Profiel gemeenten

Gemeenten zijn de eerste overheid; de bestuurslaag die meestal het dichtst bij de burger staat. De gemeente draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving en is het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor de burger. Gemeenten hebben taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein. Onder het sociale domein valt bijvoorbeeld de begeleiding van en naar werk, maatschappelijke ondersteuning, veiligheid en jeugdbeleid. In het economisch domein gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van de lokale economie, het verzorgen van kwalitatief en kwantitatief voldoende werklocaties, detailhandel, stimuleren van toerisme en recreatie en de aansluiting met de werkgelegenheid en scholing. In het ruimtelijk domein gaat het om de ruimtelijke ontwikkeling van stad en platteland in brede zin, waarbij onder meer de afweging tussen milieu, natuur, water, economie en wonen een rol speelt. Dit beleid wordt vastgelegd in structuurvisies en bestemmingsplannen.

Bovengenoemde taken van gemeenten hebben betrekking op onderwerpen die burgers en bedrijven rechtstreeks raken. Juist omdat gemeenten dichtbij de samenleving staan, passen deze taken bij hen. Door de kennis van de lokale samenleving weten zij wat er in hun gemeenschap speelt en aan welk overheidsingrijpen behoefte bestaat. Daardoor kunnen zij samenhang aanbrengen tussen de verschillende beleidsterreinen uitgaande van de burger in de lokale situatie.

Profiel provincies

Het eigentijdse bestuurlijke profiel van de provincie draait om ruimte, economie en de wisselwerking tussen beide. De provincie heeft een sterke positie op het domein van de ruimtelijke ontwikkeling en de fysieke omgeving („omgevingsbeleid“). Daar liggen haar kerntaken en is ze wettelijk bevoegd. Cultuur hoort ook tot de kerntaken van de provincies waar dit de lokale belangen overstijgt.

De provincies spelen op het gebied van hun kerntaken, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie. Ook het houden van toezicht op gemeenten is een provinciale taak, tenzij het een wet betreft die met de Wet Revitalisering generiek toezicht in de bijlage bij de Gemeentewet wordt gevoegd. De provincie heeft tevens een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten van gemeenten. Om de positie van de provincies in dit domein te versterken worden taken ten aanzien van ruimtelijke ordening, regionale economie, natuur en landschap en verkeer en vervoer (verder) gedecentraliseerd.

Conform het rapport van de commissie Lodders vormen sociale taken geen kerntaak van de provincies.

Profiel waterschappen

De waterschappen hebben als functionele democratie een bijzondere plaats in het binnenlands bestuur. De taak van het waterschap is wettelijk beperkt tot de waterstaatszorg. De kerntaak van de waterschappen bestaat op grond van de

Waterschapswet uit het (regionale) watersysteembeheer en de zuivering van het stedelijk afvalwater. De waterschappen beheren aldus het regionale watersysteem. Het watersysteem wordt daarbij in zijn totaliteit beschouwd inclusief de waterkeringen en het grondwater. Kort gezegd zorgen waterschappen voor de bescherming tegen overstromingen en voor schoon en voldoende water. Ze maken daartoe de noodzakelijke op beheer en uitvoering gerichte keuzes.

De waterschappen voeren hun taken uit binnen de kaders zoals die door de algemene democratie gesteld worden. Waterschappen beschikken over een eigen belastinggebied en over eigen bevoegdheden op het terrein van vergunningverlening en handhaving. De provincies oefenen het toezicht op de waterschappen uit.

Profiel Rijk

Het Rijk is in de eerste plaats verantwoordelijk voor onderwerpen die niet goed decentraal belegd kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn puur nationale onderwerpen, zoals defensie en het buitenlands beleid. Daarnaast is het Rijk systeemverantwoordelijk voor de wetten die in medebewind worden uitgevoerd. Het Rijk heeft echter ook een bredere stelselverantwoordelijkheid. Het Rijk draagt er zorg voor dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. In dat verband waarborgt het Rijk de minimumnormen en -rechten en stelt het Rijk de decentrale overheden in staat hun taken uit te voeren. Daarbij staat de vrijheid en zelfstandigheid van de bestuurslagen voorop.

Het Rijk schept de kaders, mede op basis van Europese regels, en zorgt dat de decentrale overheden over afdoende middelen beschikken. De wijze waarop een decentrale overheid invulling geeft aan een taak is aan het betreffende decentrale bestuur. Het decentrale bestuur moet daar ook decentraal verantwoording over afleggen. Interbestuurlijke lasten worden door het Rijk tot een minimum beperkt. Het Rijk heeft een algemene verantwoordelijkheid voor de financiële positie en huishouding van de overheid en voor de ontwikkeling van lasten voor burgers en bedrijven.

Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting

Profiel gemeenten

Gemeenten zijn de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staan. Hoewel iedere overheid even dicht bij de burgers dient te staan op het eigen beleidsterrein, is het juist dat gemeenten gegeven hun beperkte schaal en hun verantwoordelijkheid voor de directe leefomgeving van burgers het meest gevoelig kunnen zijn voor de maatschappelijke pluriformiteit. Gemeenten zijn om die reden potentieel beter in staat om de uitvoering van beleid te integreren en op de lokale of persoonlijke omstandigheden af te stemmen. Vandaar dat het zwaartepunt van het gemeentelijk beleid zich van oudsher richt op onderwerpen die burgers en bedrijven rechtstreeks raken, zoals lokale veiligheid, de bewoonde omgeving, sociale zorg en medische voorzieningen die men in het dagelijks leven behoeft. Gemeenten hebben taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein en zijn het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor inwoners en bedrijven. Economisch gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van de lokale economie, zorg voor kwalitatief en kwantitatief voldoende werklocaties, detailhandel, het stimuleren van toerisme en recreatie en de aansluiting met de werkgelegenheid en scholing. Ruimtelijk gaat het om de ruimtelijke ontwikkeling van stad of platteland, waarbij onder meer de afweging tussen milieu, natuur, water,

economie en wonen een rol speelt. Dit beleid wordt vastgelegd in structuurvisies en bestemmingsplannen.

Profiel waterschappen

De waterschappen bieden functioneel bestuur dat beperkt is tot de waterstaatszorg. De kerntaak van de waterschappen is omschreven in de Waterschapswet en bestaat uit het (regionale) watersysteembeheer en de zuivering van stedelijk afvalwater. De waterschappen beheren dus het regionale watersysteem, inclusief de waterkeringen en het grondwater. Kort gezegd zorgen waterschappen voor de bescherming tegen overstromingen en voor schoon en voldoende water.

Profiel provincies

Provincies spelen, rekeninghoudend met de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter-)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het maken van ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en door ervoor te zorgen dat steden en regio's binnen de provincie elkaar aanvullen. Daarnaast houden provincies toezicht op de gemeenten en waterschappen in hun gebied, onverminderd de Wet Revitalisering generiek toezicht. De provincie moet zo nodig ook komen met oplossingen voor bestuurlijke en financiële problemen van gemeenten. Hoewel ook provincies orgaan van algemeen bestuur zijn, ligt de nadruk op het domein van het omgevingsbeleid (ruimtelijke ontwikkeling en fysieke omgeving) en economische ontwikkeling. Ook cultuur kan tot de kerntaken van de provincies worden gerekend, waar dit de lokale belangen overstijgt. Zoals in het rapport van de commissie-Lodders staat, vormen sociale taken geen kerntaak van de provincies.

Profiel Rijk

Het Rijk heeft eindverantwoordelijkheid en restverantwoordelijkheid voor het binnenlands bestuur en daarbinnen de rol van «spelverdeler», grensrechter en scheidsrechter. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor al die taken die niet goed decentraal kunnen worden uitgevoerd en daarnaast voor alle taken waar het op wordt aangesproken en die niet uitdrukkelijk zijn belegd bij andere bestuursorganen. Het Rijk moet er voor zorgen dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. In dat verband waarborgt het Rijk de minimumnormen en -rechten en stelt de decentrale overheden in staat hun taken uit te voeren. Het Rijk heeft een algemene verantwoordelijkheid voor de financiële positie en huishouding van de overheid en voor de ontwikkeling van lasten voor burgers en bedrijven.

Profiel Europese Unie

De Europese Unie wordt wel de “vierde bestuurslaag” genoemd. Dat is een bron van veel verwarring. De Europese Unie vormt weliswaar een eigen rechtsorde welke op een aantal terreinen exclusieve bevoegdheden heeft, maar op het merendeel van de beleidsterreinen heeft de Unie de rol van regisseur van de uitoefening van overheidsmacht in de lidstaten. Lidstaten oefenen hun bevoegdheden en taken dan ook niet uit op grond van het Europese recht, maar op grond van hun eigen constitutionele orde. De Unie heeft de specifieke taak om de behartiging van de algemene belangen zoals dit in de lidstaten geschiedt, onderling op elkaar af te stemmen en zo nodig op een gelijkwaardig of gelijk niveau te brengen in het belang van welvaart, stabiliteit en een gelijke maatschappelijke ontwikkeling. Hoezeer het ook in zwang is gekomen om te spreken van het overdragen van bevoegdheden naar de

Europese Unie, is de werkelijkheid doorgaans dat de Lidstaten door de onderlinge afstemming en harmonisatie van hun wetgeving en beleid handelingsvrijheid herwinnen omdat zij daardoor zekerheid hebben dat het beleid «bij de burens» niet wezenlijk afwijkt en burgers en bedrijven niet in de verleiding zullen komen om van de verschillen gebruik te maken teneinde zich aan iedere regel te onttrekken.