

Vergaderjaar 2009–2010

**32 123 VII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2010**

**Nr. 61**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2010

#### **1. Inleiding**

In mei 2009 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur uitgebracht, getiteld «Slagvaardig bestuur». Het betreft een advies van de Raad waaraan geen adviesaanvraag ten grondslag heeft gelegen.

Deze brief bevat de reactie van het kabinet op het advies. De Raad doet in zijn advies een aantal aanbevelingen voor verbetering van de slagvaardigheid van de rijksoverheid, voor slagvaardige interbestuurlijke samenwerking en voor verdere dejuridisering. Sommige aanbevelingen van de Raad hebben betrekking op de korte termijn, terwijl andere veeleer aan de orde zouden kunnen komen bij de formatie van een volgend kabinet. Om de reactie van het kabinet op het advies goed te kunnen duiden, wordt opgemerkt dat de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur één van de onderwerpen is van de ambtelijke heroverwegingswerkgroep openbaar bestuur in het kader van de brede heroverwegingen, waarover uw Kamer bij brief van 25 september 2009 is geïnformeerd.<sup>1</sup> In dat verband heeft het kabinet aangegeven dat over de brede heroverwegingen in het voorjaar van 2010 besluitvorming zal plaatsvinden. De reactie van het kabinet naar aanleiding van het Rob-advies «Slagvaardig bestuur» staat op zichzelf, wat echter niet wegneemt dat het kabinet, waar nodig, terughoudendheid heeft betracht in zijn standpunten in afwachting van de uitkomsten van de brede heroverwegingen.

#### **Opbouw**

De opbouw van deze brief is als volgt. In de volgende paragraaf wordt een samenvatting gegeven van het analytische deel van het advies, gevolgd door een reactie van het kabinet op hoofdlijnen. De brief wordt gecompleteerd door het standpunt met betrekking tot een aantal aanbevelingen dat de Raad doet in zijn advies.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 25.

## 2. Samenvatting van het Rob-advies Slagvaardig bestuur

### *Aanleiding en probleemdefinitie*

Het vertrekpunt van de Raad is de noodzaak tot versterking van de slagvaardigheid van het openbaar bestuur en aldus van het vertrouwen van burgers in de overheid als één van de hoofddoelstellingen van het kabinet. De centrale vraag die de Raad zich met betrekking tot dit advies heeft gesteld, is: «*hoe kan de slagvaardigheid van het openbaar bestuur worden vergroot, zonder de achterliggende waarden uit het oog te verliezen die ten grondslag liggen aan het functioneren en het functioneren van het huidige bestuur*».

Onder verwijzing naar het belang van slagvaardig bestuur als doelstelling van het kabinetsbeleid, geeft de Raad een definitie van slagvaardig bestuur. Onder slagvaardig bestuur verstaat de Raad:

- het (her)kennen en agenderen van maatschappelijk sterk beleefde problematiek en het maken van heldere politieke keuzes;
- het uitwerken van verschillende werkbare en coherente beleidsopties; passend bij het gesignaleerde probleem, juridisch deugdelijk, financieel haalbaar en steunend op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak. Dat vergt ook afstemming tussen verschillende departementale kokers en niet zelden ook tussen bestuurslagen.
- tenslotte moet hier op een effectieve, meetbare en verantwoorde wijze uitvoering aan worden gegeven.

### *Barrières voor slagvaardig bestuur*

De Raad onderscheidt drie belangrijke barrières die het openbaar bestuur moet overwinnen om zijn slagvaardigheid te verbeteren. Als eerste belemmering noemt de Raad de *verkokering* of het gebrek aan integraliteit binnen één bestuurslaag, vooral de rijksoverheid. Gebrekkige verbindingen tussen verschillende ministers en departementen staan integraal denken en handelen in de weg als het gaat om de probleemherkenning en -definitie, de beleidsvoorbereiding en de uitvoering. Op provinciaal en lokaal niveau speelt dezelfde problematiek.

De tweede barrière die de Raad noemt is het vraagstuk van *onvoldoende integraliteit* bij interbestuurlijke samenwerking: complexe vraagstukken kunnen niet binnen één bestuurslaag worden opgelost. Het komt dan aan op effectieve samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. De derde hindernis die volgens de Raad moet worden overwonnen is *juridisering* van het openbaar bestuur: het bestuursrecht in onze democratische rechtsstaat is opgebouwd ter waarborging van rechten en belangen, niet voor het bevorderen van effectiviteit. Juridisering wordt nog eens versterkt door het toegenomen aantal juridische, technische en procedurele eisen die voortvloeien uit Europese regelgeving.

De Raad werkt deze barrières vervolgens uit naar drie thema's waaraan tevens de meer specifieke aanbevelingen zijn gekoppeld: een *slagvaardige rijksoverheid*, een *slagvaardige interbestuurlijke samenwerking* en de *juridisering voorbij*.

## 3. Kabinetsreactie op hoofdlijnen

### 3.1 Algemeen

De Raad voor het openbaar bestuur snijdt met zijn advies «Slagvaardig bestuur» een belangrijk thema aan dat tevens een van de hoofddoelstellingen is van het kabinet, namelijk hoe het openbaar bestuur slagvaardiger kan worden om maatschappelijke opgaven (beter) op te kunnen lossen. Terecht stelt de Raad het verband aan de orde tussen een slagvaardige overheid en versterking van vertrouwen in de overheid. Het gaat naar het oordeel van het kabinet inderdaad om de maatschappelijke bete-

kenis van een slagvaardige overheid. Slagvaardig besturen is geen doel op zich: het openbaar bestuur is er niet voor zichzelf, maar moet dienstbaar zijn aan de samenleving, aan burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Het kabinet herkent veel zaken die de Raad in het advies aan de orde stelt en onderschrijft op hoofdlijnen de analyse die de Raad maakt. Dit geldt zowel voor de definitie van wat de Raad omschrijft als slagvaardig bestuur als voor de drie genoemde barrières die een (meer) slagvaardigere overheid thans in de weg staan. Hieronder gaat het kabinet specifiek in op de uitwerking van de Raad ten aanzien van de voornoemde thema's: een slagvaardige rijksoverheid, een slagvaardige interbestuurlijke samenwerking en juridisering van het openbaar bestuur. De reactie van het kabinet op enige meer specifieke aanbevelingen wordt gegeven in de daarop volgende paragraaf.

### *3.2. Slagvaardige rijksoverheid*

De Raad presenteert tien aanbevelingen voor een slagvaardige overheid. In de komende jaren zal het kabinet aan de hand van verschillende thema's de visie op de overheid van de toekomst verder uitwerken. Deze thema's betreffen onder meer de politieke sturing over de rijksdienst, interdepartementale samenwerking, mobiliteit en flexibiliteit in combinatie met ontwikkeling en behoud van kennis en verbetering van de bedrijfsvoering. Het advies van de Raad bevat belangrijke bouwstenen voor deze discussie. Het kabinet zal bevorderen dat het advies wordt betrokken bij de brede heroverwegingen. Een inhoudelijke reactie op de voornoemde thema's zal het kabinet, zo nodig, geven in het kader van de uitkomsten van de brede heroverwegingen.

De Raad doet de aanbeveling om de programmaminister na deze kabinetsperiode te continueren. Het kabinet merkt op dat er tijdens deze kabinetsperiode ervaring wordt opgedaan met de figuur van het programmaministerschap, zoals dat inhoud en vorm heeft gekregen in het programmaministerschap voor Wonen, Wijken en Integratie en voor Jeugd en Gezin. Het gaat hier om belangrijke complexe maatschappelijke vraagstukken die raakvlakken en samenhangen met verschillende beleidsterreinen vertonen en die daarom een geconcentreerde aanpak vragen. De Raad stelt overigens in zijn advies ten onrechte dat de minister voor Jeugd en Gezin geen eigen begroting en ambtenaren heeft. De minister voor Jeugd en Gezin heeft een eigen programma met gespecificeerde doelen («Alle kansen voor alle kinderen»), een eigen begroting waarvoor hij ook uitvoeringsverantwoordelijkheid draagt en eigen ambtenaren die door hem worden aangestuurd. Verder wordt verwezen naar de brief van 26 maart 2009 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin wordt aangegeven dat gekeken zal worden naar de werking van programmaministers in het kader van het project Rijksdienst voor de Toekomst van het programma Vernieuwing Rijksdienst.<sup>1</sup>

Tot besluit wil het kabinet wijzen op het belang van ontkokering of integratie binnen één bestuurslaag of tussen bestuurslagen. Dit in reactie op de door de Raad (en overigens ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in zijn advies «De ontkokering voorbij»<sup>2</sup>) betrokken stelling om verkokering van de (rijks)overheid als een gegeven te accepteren en van ontkokering geen doel op zich te maken. Waar nodig, kiest het kabinet voor initiatieven die gericht zijn op (programmatische) samenwerking op rijksniveau of tussen het Rijk en de medeoverheden waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de zogeheten interbestuurlijke teams, de interdepartementale aanpak op het gebied van bedrijventerreinen, het Interbestuurlijk Actieprogramma Bevolkingsdaling de bestuurlijke duo-aanpak en werkwijze van Randstad Urgent en versnelling van de besluitvorming over infrastructuur (uitvoering van het advies «Sneller en Beter»).

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr. 18.

<sup>2</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte, 2008.

### 3.3 Interbestuurlijke slagvaardigheid

De Raad onderscheidt vier structurele knelpunten die slagvaardige interbestuurlijke samenwerking in de weg staan:

- *verantwoordelijkheidsverdeling*: in de verticale bestuurlijke verhouding tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden gaat de dominante discussie over de wijze waarop decentralisatie in de praktijk gestalte krijgt: waar en hoe wordt verantwoordelijkheid belegd?;
- *spanning tussen schaal van het probleem en de bestuurlijke organisatie*: dit probleem speelt tussen alle bestuursniveaus, maar het accent ligt bovenlokaal en regionaal;
- *politieke legitimiteit*: wanneer verschillende bestuurslagen in gezamenlijkheid (bestuurlijke) verantwoordelijkheid nemen voor een vraagstuk, is de democratische legitimering een complicerende factor;
- *organisatie van samenwerking tussen overheden*: dwars door deze, voornamelijk structurele, categorisering heen loopt de culturele as waar vooral het samenwerkend vermogen van de actoren centraal staat. Binnen deze as staan thema's als bestuurlijke drukte en (stropere) besluitvormingscultuur centraal.

Het kabinet kan zich op hoofdlijnen vinden in deze analyse van de Raad als het gaat om knelpunten die interbestuurlijke slagvaardigheid in de weg staan. Wel heeft het kabinet behoefte in dat verband nog enige aanvullende opmerkingen te maken om het advies van de Raad in een breder bestuurlijk perspectief te kunnen plaatsen. In het advies «Slagvaardig bestuur» wordt nauwelijks aandacht besteed aan twee vormen van interbestuurlijke samenwerking, te weten de Europese samenwerking op het niveau van de Europese Unie en grensoverschrijdende samenwerking met Duitse en Belgische overheden. De betekenis van de regelgeving uit Brussel waarmee elke lidstaat te maken heeft, en uiteindelijk ook voor provincies en gemeenten van belang is, kan volgens het kabinet niet genoeg worden onderstreept. Integraal slagvaardig openbaar bestuur gaat verder dan de landsgrenzen. Bestuurlijke grenzen in Europa worden meer diffuus en effectieve bestuurlijke samenwerking, over de nationale grenzen heen, zal steeds belangrijker worden. Tegen deze achtergrond is het van belang dat het Rijk samen met het IPO en de VNG tot een nationaal standpunt komen als het gaat om voorstellen van de Europese Commissie, die van betekenis zijn voor decentrale overheden. Het tijdig signaleren van en gezamenlijk anticiperen op nieuwe voorstellen van de Europese Commissie draagt volgens het kabinet eveneens bij aan slagvaardigheid van het openbaar bestuur. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken hebben daarom vorig jaar met IPO en VNG het actieplan «Europa en decentrale overheden» ondertekend. De afspraken in het actieplan zijn gericht op vroegtijdige samenwerking bij Europese dossiers met een impact op het decentrale bestuur.

In het kader van de verbetering van grensoverschrijdende samenwerking zijn de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in januari 2008 gestart met het Project grensoverschrijdende samenwerking (GROS). In dit project werken rijksoverheid, grensprovincies, grensgemeenten, euregio's en Belgische en Duitse overheden samen om hindernissen die er bestaan voor burgers, op bijvoorbeeld het gebied van wonen en werken, over de grens aan te pakken.

### 3.4 De juridisering voorbij

Onder de noemer «juridisering» behandelt de Raad enkele onderwerpen die te maken hebben met de invloed van regelgeving en rechtspraak op de slagvaardigheid van het bestuur. De Raad neemt hierbij als vertrekpunt het rapport «Bestuur in geding» dat in november 1997 werd uitgebracht

door een bestuurlijke werkgroep (werkgroep Van Kemenade) en stelt op basis van zijn analyse vast dat sindsdien veel problemen die werden veroorzaakt door onnodige juridisering, zijn opgelost. Dat geldt vooral voor die problemen waar de wetgever of de rechter iets aan konden doen. Desondanks voelen veel bestuurders zich nog steeds bovenmatig belast door procedures. Voor een belangrijk deel hebben zij het volgens de Raad zelf in de hand om hier iets aan te doen: door te investeren in juridische kwaliteitszorg, door het verbeteren van de bestuurlijke besluitvorming, door het beter benutten van de bezwaarschriftenbehandeling en door bestuurlijke moed te tonen. Daarnaast kan ook de formele wetgever bijdragen aan door zuiniger te zijn met het toevoegen van onderscheidingen en verfijningen in allerlei wet- en regelgeving.

Het kabinet onderschrijft de analyse en aandachtspunten van de Raad, maar plaatst daarbij de algemene kanttekening dat enkele van de in het advies vermelde wettelijke verbeteringen pas recent of zelfs nog niet van kracht zijn geworden. Dat geldt bijvoorbeeld met betrekking tot de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)<sup>1</sup>. Deze wet introduceert de omgevingsvergunning waarin 25 toestemmingen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving worden geïntegreerd. De bestuurlijke praktijk heeft hiervan dus nog niet of nauwelijks de voordelen kunnen ondervinden. De Eerste Kamer heeft onlangs het initiatiefwetsvoorstel van de leden Vermeij, Koopmans en Neppérus «Wet bestuurlijke lus Awb»<sup>2</sup> aanvaard, terwijl het wetsvoorstel dat voorziet in een meer omvattende aanpassing van het bestuursprocesrecht – waar het genoemde initiatiefwetsvoorstel op vooruitloopt, binnenkort bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Dit wetsvoorstel voorziet onder meer in uitbreiding van de mogelijkheden van de rechter om gebreken te passeren (artikel 6:22 Awb) en in invoering van het zogenoemde relativiteitsvereiste. Verder wijst het kabinet op de mogelijkheden tot de mogelijkheden tot versnelling van de verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten, die het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet<sup>3</sup> bevat. Meer in het algemeen zijn er in het omgevingsrecht al stappen gezet in de richting van vereenvoudiging en versneling van procedures zonder wijziging van geldende normen en criteria. Het voorgaande neemt niet weg dat de Raad terecht aandacht vraagt voor de noodzaak om voortdurend alert te blijven op het tegengaan van regeldruk, en voor het feit dat zeker ook in de bestuurlijke praktijk maatregelen kunnen worden getroffen die onnodige juridisering tegengaan. Vermindering van regeldruk en daarmee van de kans op onnodige juridisering begint bij de rol van de wetgever en andere regelgevende organen als het gaat om (sterk gedetailleerde) wet- en regelgeving.

#### **4. Aanbevelingen en kabinetsreactie**

##### *4.1 Slagvaardige interbestuurlijke samenwerking*

De Raad doet de volgende aanbevelingen om interbestuurlijke samenwerking slagvaardiger te maken.

##### *1. Duidelijkheid over welke overheidslaag leidend is en geef ruimte aan differentiatie*

Het kabinet deelt de opvatting van de Raad dat een heldere verantwoordelijkheidsverdeling een noodzakelijke voorwaarde is om slagvaardig te kunnen besturen. De verdeling van verantwoordelijkheden vindt plaats binnen de hoofdstructuur van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat waarbinnen de afzonderlijke bestuurslagen eigen verantwoordelijkheden dragen. Ten aanzien van het toedelen van publieke verantwoordelijkheden gaat het kabinet uit van het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet». Waar nodig, zet het kabinet in op decentralisatie van verantwoordelijkheden waarbij ruimte wordt gegeven aan decentrale beleidsvrij-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2008/09, 31 953, A.

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2008/09, 31 352, A.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nrs. 2–3.

heid. In dat verband is een kader beschreven ten aanzien van de uitgangspunten en afwegingen die bij decentralisatie en differentiatie aan de orde zijn en waarover de Tweede Kamer bij brief van 31 augustus 2009 is geïnformeerd.<sup>1</sup>

## *2. Bij nationaal belang bepaalt het Rijk*

Uit het hierboven genoemde uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet» volgt dat niet elk publiek belang op decentraal niveau kan worden behartigd. Voor de behartiging van nationale belangen draagt het Rijk de eindverantwoordelijkheid. Het kabinet deelt het standpunt van de Raad dat deze keuze beargumenteerd moet worden. Een motiveringsbeginsel volgt overigens uit de Provinciewet en de Gemeentewet<sup>2</sup>: voorstellen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door provincie- of gemeentebesturen kan worden behartigd.

## *3. Beperk de verantwoordingsplicht voor decentrale overheden*

Om de verantwoordingsplicht voor decentrale overheden te beperken, en daarmee ook de gemoeide administratieve lasten, is de Financiële-verhoudingswet op een aantal punten gewijzigd. Oogmerk daarbij was het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen en de verantwoordingslasten te verminderen. Het gemeentefonds is flexibeler gemaakt met de invoering van de zogeheten decentralisatie-uitkering. Dit instrument maakt het eenvoudiger om de middelen uit specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeentefonds. Dat heeft tot gevolg dat minder snel naar bekostiging via een specifieke uitkering met de daarbij behorende verantwoordingslast wordt gegrepen. De verantwoording van middelen vanuit specifieke uitkeringen is vereenvoudigd. Meer specifieke uitkeringen en de onderlinge geldstromen tussen decentrale overheden vallen onder het toepassingsbereik van *Single information* en *single audit* (Sisa). Wel is het van belang er kritisch op toe te zien dat de administratieve lasten met betrekking tot decentralisatie-uitkeringen beperkt blijven. Het totale aantal specifieke uitkeringen is in 2008 gedaald van 134 tot 101. Minder (fragmentarische) verantwoording betekent ook minder overleg tussen de bestuurslagen en minder bestuurlijke drukte. De minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben bij brief van 9 november 2009<sup>3</sup> de Tweede Kamer geïnformeerd over de maatregelen die zijn genomen ter vermindering van «bestuurlijke drukte».

## *4. Aanpassing van de schaal kan oplossing zijn*

De Raad stelt dat slagvaardigheid van bestuur kan toenemen wanneer de bestuurlijke schaal beter wordt afgestemd op de schaal waarop maatschappelijke problemen zich voordoen, maar dat interbestuurlijke afstemming altijd nodig blijft. Het kabinet herkent zich in deze opvatting van de Raad. Belangrijk is evenwel dat het initiatief tot schaalvergroting of vrijwillige interbestuurlijke samenwerking van gemeenten (of provincies) zelf uitgaat, dus van onderop tot stand komt. Dit is nader uitgewerkt in het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling, dat op 3 april 2009 aan de Tweede Kamer is gezonden<sup>4</sup>.

Dat ligt anders met betrekking tot verplichte vormen van interbestuurlijke samenwerking, waarbij nog een onderscheid kan worden gemaakt tussen interbestuurlijke samenwerking in gemeenschappelijke organen waaraan bestuurlijke bevoegdheden zijn overgedragen (zoals bij de Wgr-plus-regio's en de veiligheidsregio's) en interbestuurlijke samenwerking in gemeenschappelijke ambtelijke diensten (zoals bij de regionale uitvoeringsdiensten die momenteel in oprichting zijn op het gebied van het omgevingsrecht). Daarnaast kan de wetgever in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld als sprake is van kwaliteitstekorten als gevolg van schaalomvang, besluiten om interbestuurlijke samenwerking tussen provincies of

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 100.

<sup>2</sup> Artikel 115, tweede lid, Provinciewet en artikel 117, tweede lid, Gemeentewet.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 8.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5.

tussen gemeenten op grond van een bijzondere wet voor te schrijven, wanneer stimulerende maatregelen niet voldoende resultaat hebben. Een bijzondere vorm van interbestuurlijke samenwerking is de constructie van de centrumgemeente, zoals bijvoorbeeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning, waarbij een aantal daartoe aangewezen centrumgemeenten tot taak hebben zorg te dragen voor het in stand houden van voorzieningen voor vrouwenopvang en maatschappelijke opvang voor de regio. Over de besteding van de hiervoor van het Rijk verkregen middelen moet overleg plaatsvinden tussen centrumgemeente en omliggende gemeenten.

*5. Accepteer dat interbestuurlijke afstemming altijd nodig blijft*

De opvatting van de Raad dat interbestuurlijke afstemming nodig blijft wanneer sprake is van een overheidslaag die de eindverantwoordelijkheid draagt voor een bepaald beleidsterrein, wordt door het kabinet onderschreven. Interbestuurlijke afstemming zal vooral aan de orde zijn wanneer beleidsbepaling en uitvoering op verschillende bestuursniveaus zijn belegd en in het kader van interbestuurlijk toezicht.

*6. Bijstelling van beleid alleen na grondige evaluatie*

Evaluatie van beleid is een belangrijke voorwaarde om gefundeerde conclusies te kunnen trekken over gevoerd beleid. Beleidsevaluaties leveren informatie op die kan worden betrokken om beleid bij te sturen, te intensiveren of te beëindigen. Daarnaast kunnen uit beleidsevaluaties lessen worden getrokken voor de formulering van nieuw beleid. Aldus wordt het lerende vermogen van de overheid versterkt. De Raad spreekt in dit verband van «grondige» (beleids)evaluaties. Het kabinet onderschrijft deze analyse. Maar het plaatst daarbij wel de kanttekening dat beleidsevaluaties niet pas als «grondig» kunnen worden aangemerkt indien sprake is van langlopende evaluaties die het bestaande beleid opnieuw in kaart brengen. Ook kortlopende evaluaties, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande onderzoeksrapporten en adviezen alsook van de inbreng van ervaringsdeskundigen, kunnen eveneens waardevol zijn.

*7. Complementair bestuur verdient herwaardering*

De Raad stelt dat veel van de bovengenoemde uitgangspunten al eerder zijn geformuleerd bijvoorbeeld over complementair bestuur. Complementair bestuur is, aldus de Raad, de dagelijkse praktijk zonder dat gebruik wordt gemaakt van het etiket en verdient daarom een herwaardering.

Het kabinet erkent de positieve bijdrage die het concept van complementair bestuur heeft geleverd aan de huidige interbestuurlijke verhoudingen. Beleidsbepaling en -uitvoering zijn in de afgelopen decennia steeds meer onderling vervlochten geraakt op de verschillende bestuursniveaus. Hetzelfde kan gezegd worden van de financiële verhouding tussen rijk, provincies en gemeenten. De toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en internationalisering hebben daaraan bijgedragen. Interbestuurlijke afstemming en samenwerking op basis van gelijkwaardigheid van bestuurslagen (horizontale netwerksturing) is het dominante sturingsprincipe geworden in de Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen. Het concept van complementair bestuur heeft daaraan een belangrijke bijdrage geleverd. Daarnaast gaat van Europese regelgeving een krachtige impuls uit voor intensievere afstemming en samenwerking tussen het Rijk en de medeoverheden.

Dit laat onverlet dat het kabinet per beleidsterrein kritisch kijkt naar de verantwoordelijkheidsverdeling over de bestuurslagen. Het streven naar een brede bestuurlijke consensus mag uiteindelijk niet ten koste gaan van de slagvaardigheid van bestuur. Tegen deze achtergrond is in het coalitieakkoord afgesproken voor bepaalde beleidsterreinen het aantal betrokken bestuurslagen te beperken. In de bestuursakkoorden met de provincies en

gemeenten zijn daarover nadere afspraken gemaakt. Daarnaast past het kabinet het Beoordelingskader Interbestuurlijke Verhoudingen toe, dat criteria bevat voor de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de voornoemde brief van 9 november 2009 is al aangegeven dat het twee-bestuurslagenprincipe ook voor het interbestuurlijk toezicht wordt toegepast.

#### 4.3 De juridisering voorbij

Ten aanzien van dit onderwerp komt de Raad tot een zestal aanbevelingen. De eerste daarvan richt zich tot de formele wetgever. De overige aanbevelingen gaan over maatregelen die het bestuur zelf kan nemen.

##### *Aanbevelingen aan de formele wetgever*

De formele wetgever moet zich ervan bewust zijn dat politieke besluiten altijd betekenis hebben voor de regeldruk die bestuurders en uitvoerders ervaren. De wetgever zou zijn hang naar perfectionering – die vaak mede een reactie is op pressie vanuit delen van de samenleving – beter moeten weerstaan, zo begrijpen wij het advies op dit punt. Aandacht in het wetgevingsproces voor transparantie, voor een integrale benadering van beleid, wetgeving en uitvoering en voor uitvoerbaarheid van wetgeving zijn daarbij van groot belang: zie de brief van de minister van Justitie van 30 oktober 2009 over de uitvoering van de nota «Vertrouwen in wetgeving»<sup>1</sup>. De Raad wijst vooral op de risico's die worden gelopen bij amendering van wetsvoorstellen en hij pleit ervoor om in die gevallen vaker te kiezen voor een snelle uitvoeringstoets. De stuurgroep parlementaire zelfreflectie van de Tweede Kamer deed onlangs sterk vergelijkbare aanbevelingen in zijn eindrapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen»<sup>2</sup>. Uit het overleg tussen de Kamercommissie voor de Werkwijze en de stuurgroep over dat rapport<sup>3</sup> leidt het kabinet af, dat de Tweede Kamer van plan is om hier de komende tijd werk van te maken. Het kabinet juicht dit initiatief toe en staat ervoor open om, in dialoog met uw Kamer, te bezien of het daaraan een positieve bijdrage kan leveren.

##### *Aanbevelingen aan het bestuur*

De aanbevelingen 2 tot en met 6 gaan over maatregelen die het bestuur zelf kan nemen. Ten eerste beveelt de Raad het bestuur aan meer te investeren in juridische kwaliteitszorg (aanbeveling 2). Tekortschietende juridische kwaliteit levert een risico op voor bestuurlijke slagvaardigheid, maar bestuurders bij decentrale overheden hebben volgens de Raad al geruime tijd minder oog voor juridische kwaliteit. Als hierdoor het aantal juristen in overheidsorganisaties afneemt, vacatures open blijven staan, de kwaliteit van juridische afdelingen daalt of de juridische functie sterk gedecentraliseerd wordt, wat volgens de Raad bij decentrale overheden vaak het geval is, komt dit de kwaliteit van het overheidshandelen niet ten goede. Investeren in juridische kwaliteitszorg begint volgens de Raad bij het bestuur zelf, dat het belang ervan moet inzien. Het kan verder bevorderd worden met allerlei instrumenten, waaronder «juridische managementrapportages» (Juraps) en externe visitaties.

Het kabinet onderschrijft het belang van goede juridische kwaliteitszorg van harte. In dat verband verricht sinds 2000 de *Vereniging Juridische kwaliteitszorg lokaal bestuur* zeer nuttig werk. Deze vereniging heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de juridische kwaliteit van het lokaal openbaar bestuur en heeft onder meer in samenwerking met de Radboud Universiteit een opleidingstraject voor gemeentelijke juristen opgezet. Ook de Academie voor Overheidsjuristen levert een positieve bijdrage door het aanbieden van de masteropleiding voor juristen die zich binnen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31 731, nr. 4, p. 2–4.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nrs. 2–3, p. 30–33.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nr. 8.



de rijksoverheid bezighouden met juridische advisering, het behandelen van bezwaar- en beroepszaken en het opstellen van contracten en regelingen.

De praktijk van periodieke externe visitaties is bij de rijksoverheid al enige tijd gebruikelijk. Als uitvloeisel van de laatst gehouden visitatie is de versterking van de juridische functie binnen de rijksoverheid een van de doelstellingen van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Zie daarover de kabinetsreactie op het rapport van de visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving, getiteld «Met recht verbonden»<sup>1</sup> en de tweede en vierde voortgangsrapportage van het Programma Vernieuwing Rijksdienst<sup>2</sup>. In het «Programma Versterking juridische functie rijk» worden de aanbevelingen uit het rapport van de visitatiecommissie in concrete maatregelen uitgewerkt. Een belangrijk uitgangspunt bij de versterking van de juridische functie vormt de norm dat het overheidsbeleid in een rechtsstaat door het recht wordt gestuurd, begrensd en geëffectueerd. Dit rechtvaardigt meer en tijdige aandacht voor de juridische aspecten bij de vorming van overheidsbeleid en het handelen van de overheid als zodanig.

Overigens wil het kabinet de indruk wegnemen, dat voor versterking van juridische kwaliteit persé een omvangrijke inzet van academisch geschoolde juristen noodzakelijk is. Waar het om gaat, is dat binnen uitvoerende organisaties systematisch aandacht wordt besteed aan de noodzaak om secuur en zorgvuldig te zijn als er regels moeten worden gemaakt of toegepast en procedures moeten worden gevolgd. Dat begint bij aandacht hiervoor van de kant van bestuur en management, zoals de Raad terecht constateert. Het is helaas een wijd verspreide misvatting dat dit per definitie tot ongewenste formalisering zou leiden. Ordelijk werken staat een behoorlijke en menselijke benadering van burgers en bedrijven niet in de weg. Regels en procedures zijn daarbij geen doel of uitgangspunt, maar een hulpmiddel, waardoor in de contacten met burgers en bedrijven behoorlijk bestuur het uitgangspunt kan zijn, zoals de Raad eveneens aanbeveelt (aanbeveling 5).

Als vacatures voor juridische functies open zouden blijven staan bij gebrek aan voldoende geschikte kandidaten dan zouden decentrale overheden bij zichzelf te rade moeten gaan of dat wellicht wordt veroorzaakt door de waardering van de betreffende functies of het geboden loopbaanperspectief.

De aanbevelingen 3 en 4 hebben meer in het bijzonder betrekking op de kwaliteit van wat de Raad de «bestuurlijke voorfase» noemt (aanbeveling 3), en op de kwaliteit van de behandeling van eventuele bezwaren tegen door het bestuur genomen besluiten (aanbeveling 4). Met de term «bestuurlijke voorfase» doelt de Raad op de fase die voorafgaat aan het nemen van een besluit door het bestuur. De Raad constateert dat er veel initiatieven en goede ervaringen zijn met vormen van inspraak en interactief bestuur, terwijl deze figuren in andere gevallen – wanneer ze verkeerd worden ingezet – juist een nadelig effect kunnen hebben op de slagvaardigheid. De Raad beveelt overheden aan om te leren van elkaars ervaringen.

Het kabinet wil deze oproep graag ondersteunen en wijst erop dat er juist op het terrein van professionalisering van burgerparticipatie heel wat gebeurt. Op gemeentelijk niveau functioneren de Proeftuinen «In Actie met Burgers!» (VNG/Actieprogramma lokaal bestuur). Ook na het aflopen van de subsidiëring door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het de bedoeling dat de leerkringen en het lerende netwerk die met deze proeftuinen van start zijn gegaan, worden voortgezet, evenals de helpdeskfunctie bij de VNG. Op rijksniveau waarborgt

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 32.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr. 6 (Bijlage, par. 2.5.1) en nr. 29.

het Centrum voor Publieksparticipatie (voorheen Inspraakpunt) de professionalisering. Op 29 juni 2009 is de Code voor Publieksparticipatie<sup>1</sup> in de Tweede Kamer besproken in een notaoverleg over versnelling van de besluitvorming over infrastructuurprojecten. Met deze code is een vervolg gegeven aan de constatering van het kabinet – naar aanleiding van het advies «Sneller en Beter» van de commissie Elverding<sup>2</sup> – dat het in een vroegtijdig verkenningsstadium consulteren van bewoners, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties bijdraagt aan een efficiënte besluitvorming.

Voorts wordt verwezen naar de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in reactie op de motie Kalma/Schinkelhoek die vroeg om een Charter voor Burgerparticipatie<sup>3</sup>. De Raad merkt terecht op dat de praktijk op dit punt nog veel te wensen overlaat. De nadelige gevolgen daarvan laten zich overigens niet alleen gelden op het terrein van de slagvaardigheid, maar vooral op dat van de legitimiteit. Het probleem zit dan echter niet zozeer in een tekort aan professionaliteit binnen de overheidsorganisaties, maar in de soms moeizame relatie tussen participatieve en representatieve democratie, en dus in de politieke sfeer.

Wat de behandeling van bezwaarschriften betreft, wijst de Raad erop dat dit stadium bij uitstek is bedoeld voor een bestuurlijke heroverweging van het betrokken besluit. Het is een gemiste kans als de beoordeling in bezwaar beperkt blijft tot een rechtmatigheidstoetsing, terwijl de burger juist «het volle pond» zou moeten worden gegeven. Een behandeling van bezwaren die aan dat doel beantwoordt, zo begrijpen wij de Raad, maakt meer kans te leiden tot een definitieve en bevredigende beslechting van het geschil, waarmee een gang naar de rechter kan worden voorkomen. In dit verband vraagt de Raad aandacht voor de samenstelling van bezwaarschriftencommissies. Aan de samenstelling daarvan moet de nodige zorg worden besteed, aldus de Raad, opdat tegelijkertijd zowel de rechtmatigheidstoetsing als de bestuurlijke heroverweging tot hun recht komen.

Ook deze oproep van de Raad kan het kabinet ondersteunen. In dat verband kan een communicatieve, op bemiddeling gerichte werkwijze veel bijdragen aan het voorkomen van juridische conflicten. Zowel bij decentrale overheden als binnen de rijksoverheid zien we juist de laatste jaren veel initiatieven op dit punt. In het kader van de aanpak van de «top 10 knelpunten van burgers» ondersteunt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties momenteel 26 «pionierorganisaties» (gemeenten, provincies en rijksdiensten) bij de inzet van *mediation*vaardigheden, zowel in de bestuurlijke voorfase als bij bezwaar- en beroepsprocedures. Samen met die organisaties worden praktische instrumenten ontwikkeld en wordt onderzoek gedaan. Ook andere overheidsorganisaties worden op dit punt ondersteund. Voor een meer uitgebreide uiteenzetting hierover wordt verwezen naar de brief van de staatssecretaris van Justitie van 29 april 2009 naar aanleiding van de motie Heerts/Van Vroonhoven-Kok<sup>4</sup>. Voorts loopt er als vervolg op de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) sinds 2007 een wetenschappelijk onderzoek naar ervaringen van burgers, bedrijven en instellingen in de bezwaarfase. Om die ervaringen goed in beeld te brengen is langlopend onderzoek nodig, iets wat bij de evaluaties van de Awb nog niet eerder was gebeurd. De uitkomsten van dit onderzoek zullen naar verwachting betrokken kunnen worden bij de vierde evaluatie van de Awb in 2011. Naast verbetering van de kwaliteit van de bestuurlijke voorfase en de afhandeling van bezwaarschriften is verbetering mogelijk van de effectiviteit van de fase daarna, de behandeling van geschillen door de rechter. De ministers van Justitie, BZK, V&W, VROM en LNV voeren gezamenlijk een project uit, getiteld «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein»,

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 46, Bijlage.

<sup>2</sup> Advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, Sneller en Beter, april 2008.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2008/09, 30 184, nrs. 27 en 22.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 753, nr. 12.

waarin wordt onderzocht hoe de mogelijkheden op grond van de Awb om tot finale geschilbeslechting te komen, kunnen worden verbeterd.<sup>1</sup>

De aanbeveling van de Raad om de Awb aan te vullen met regels over de samenstelling van bezwaarschriftencommissies neemt het kabinet niet over. De wetgever heeft destijds de keuze om al of niet met een dergelijke commissie te werken bewust aan het bestuur gelaten, evenals de samenstelling ervan. Er blijken in de praktijk uiteenlopende oplossingen denkbaar om een bevredigend resultaat te bereiken. Dat neemt niet weg dat samenstelling en kwaliteit van bezwaarschriftencommissies volgens het kabinet de aandacht dient te blijven vragen van gemeente- en provinciebesturen. Het kabinet onderschrijft verder van harte de oproep van de Raad om niet uit angst voor juridische claims te vervallen in krampverschijnselen of in bestuurlijke lethargie (aanbeveling 6). Met de Raad is het kabinet van mening dat het alleen wijzen naar de bestuursrechtelijke wetgeving niet terecht is en afleidt van de eigen mogelijkheden die bestuurders hebben.

Het kabinet wil zijn reactie op het advies «Slagvaardig bestuur» afsluiten met een verwijzing naar het «Actieplan Sneller en Beter» dat voor de zomer aan uw Kamer is aangeboden. Zoals aangegeven in de brief van 9 november 2009 is het actieplan een routekaart met 22 stappen op weg naar een structurele verbetering van wetgeving, inspraak en ambtelijke en bestuurlijke processen. En in dit verband mag uiteraard ook een verwijzing naar het eerder genoemde wetsvoorstel Crisis- en herstelwet niet ontbreken, waarmee wordt beoogd de regeldruk te verminderen en de ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten te versnellen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

---

<sup>1</sup> Zie de brief van 26 november 2009, Kamerstukken II 2009/10, 31 731, nr. 5.