

Vergaderjaar 2000–2001

22 236

Decentralisatie

Nr. 57

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 augustus 2001

Conform artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges zend ik u met genoegen de reactie van het kabinet op het gezamenlijke advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen «De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie».

Het kabinet heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt om zijn visie op interbestuurlijke betrekkingen te presenteren. De term decentralisatie is door de opkomst van een netwerksamenleving toe aan herijking. De nadruk komt te liggen op het onderhouden van betrekkingen tussen overheden. Het kabinet wil de interbestuurlijke betrekkingen verbeteren door enerzijds verantwoordelijkheden scherper te scheiden en anderzijds de samenwerking tussen overheden te verbeteren. In het tweede hoofdstuk van de kabinetsreactie, die de titel Interbestuurlijke Betrekkingen kreeg, is dit uitgewerkt.

In het derde hoofdstuk wordt gereageerd op de belangrijkste aanbevelingen van de Raden. Het slothoofdstuk bevat reacties op de bestuurlijke arrangementen die de Raden hebben voorgesteld voor lokale veiligheid, plattelandsontwikkeling, zorg en verkeer en vervoer.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	3
1.1	Verklaring van de titel	3
1.2	Samenvatting van het advies van de Raden	4
Hoofdstuk 2	Interbestuurlijke Betrekkingen	5
2.1	Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling	6
2.2	Samenwerken	9
2.3	Conditie voor samenwerking	13
2.3.1	Samenwerking tussen overheden: een complex fenomeen	13
2.3.2	Samenwerking tussen overheden: condities	14
2.4	Conclusies	16
Hoofdstuk 3	De kabinetsreactie op hoofdlijnen	17
3.1	Hoofdreactie	18
3.2	De reactie op de belangrijkste aanbevelingen van de Raden	18
Hoofdstuk 4	Vier terreinen voor decentralisatie nader beschouwd	22
4.1	Lokale veiligheid	22
4.2	Plattelandsontwikkeling	24
4.3	Zorg	25
4.4	Verkeer en vervoer	28
4.5	Conclusies	29

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Verklaring van de titel

In september 2000 hebben de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen het advies «De kunst van het overlaten, Maatwerk in decentralisatie» uitgebracht. Dit advies is op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties totstandgekomen, waarbij is gevraagd naar nieuwe mogelijkheden van decentralisatie. De adviesvraag, gedaan in mei 1999, was de eerste adviesvraag die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Raden gezamenlijk stelde. Het kabinet spreekt zijn dank uit voor het advies.

Het kabinetsbeleid op het terrein van decentralisatie bevindt zich thans in een andere fase dan ten tijde van de adviesaanvraag. De destijds bij sommigen levende verwachting van een nieuwe decentralisatie-operatie is op dit moment niet opportuun. Dit blijkt uit hoofdstuk 4, waarin wordt gereageerd op de suggesties van de raden voor decentralisatie op het terrein van verkeer en vervoer, zorg, lokale veiligheid en plattelandsontwikkeling. Twee van de vier voorstellen (zorg en lokale veiligheid) worden niet overgenomen. De suggesties op het terrein van verkeer en vervoer en plattelandsontwikkeling komen overeen met reeds in gang gezet kabinetsbeleid.

Deze reactie geeft inzicht in de visie van het kabinet op interbestuurlijke betrekkingen. De term decentralisatie is toe aan herijking, het gaat eerder om het ontwikkelen van interbestuurlijke betrekkingen, dan om het overhevelen van taken van de ene bestuurslaag naar de andere. In de afgelopen drie jaar van dit kabinet zijn op verschillende manieren de interbestuurlijke betrekkingen vormgegeven. In nota's op het fysieke terrein is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk, gemeenten en provincies opgenomen. In het grotestedenbeleid en regioconvenanten worden door middel van meerjarige programmatische afspraken vorm gegeven aan interbestuurlijke samenwerking. In het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl zijn inhoudelijke afspraken gemaakt. Het is nog te vroeg om deze vormen van interbestuurlijke betrekkingen te evalueren. Dit laat onverlet dat het kabinet in het tweede hoofdstuk zijn visie weergeeft op interbestuurlijke betrekkingen.

De overheid wordt door de burger gezien als één geheel. Het maakt hen niet uit welke overheidslaag ordent of een taak uitvoert: als het maar goed gebeurt. Of het nu Europa, Den Haag, de provincie, het waterschap, de stad of de gemeente is: het wordt gezien als één en dezelfde overheid. Geen maatschappelijk vraagstuk houdt zich aan de grenzen van een bestuurlijke eenheid: in het ene geval is de stad te groot en is de wijk het juiste niveau, in het andere geval is de stad te klein en de provincie te groot. In vrijwel alle gevallen geldt dat iedere overheidslaag wel op een bepaalde manier betrokken is bij één en hetzelfde probleem.

Dit alles dwingt overheden tot het onderhouden van goede onderlinge betrekkingen.

Het kabinet wil de interbestuurlijke betrekkingen langs twee lijnen verbeteren. Enerzijds door verantwoordelijkheden scherper te scheiden: zodat iedere overheidslaag weet waar hij aan toe is. Hierbij kan decentralisatie aan de orde zijn. Anderzijds door de samenwerking te verbeteren: door goede arrangementen te maken en heldere voorwaarden te scheppen zodat die samenwerking tot succes kan leiden.

Het kabinet beseft dat hier nog een wereld te winnen is. Bestuurders moeten vaak werken in een wirwar van netwerken, zonder dat precies duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Wat we niet moeten doen is die netwerken proberen te ontkennen: we leven nu eenmaal in een netwerksamenleving. Wat we wél moeten doen is heldere condities formuleren, zodat samenwerking leidt tot een goed presterende overheid. De condities zijn verwoord in paragraaf 2.4.

Na een korte samenvatting van het advies van de Raden «de kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie» wordt in het tweede hoofdstuk de visie van het kabinet neergelegd op interbestuurlijke betrekkingen. Daarna wordt ingegaan op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Raden uit het algemeen deel van hun advies. In het slothoofdstuk zijn de reacties op de vier specifieke decentralisatiethema's opgenomen.

1.2 Samenvatting van «de kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie»

Bij decentralisatie gaat het om overheveling van taken, bevoegdheden en middelen van het Rijk naar decentrale overheden. Of er overgeheveld moet worden, hangt af van de beoordeling of daardoor maatschappelijke vraagstukken beter worden behandeld. Het louter overhevelen van taken naar andere bestuurslagen is niet meer opportuun. Waar het in deze tijd om gaat, is het versterken van de decentrale overheden door middel van maatwerk bij de keuzes voor decentralisatie. De Raden concentreren zich dan ook met name op de hoe-vraag. Zij houden daarbij vast aan de bestuurlijke hoofdstructuur van ons land; drie bestuurslagen in een zeker evenwicht. Daarbinnen moet het openbaar bestuur het vermogen hebben of krijgen om samenhang in beleid aan te brengen.

Decentralisatie dient de decentrale overheden van instrumenten te voorzien, zodat zij hun specifieke rol op het lokale en regionale niveau kunnen vervullen. Die rol van gemeente of provincie is veranderd van beleidsvoerder naar een knooppunt in een netwerk van organisaties die de activiteiten van actoren overziet en regisseert.

Keuzes in decentralisatiebeleid om te komen tot maatwerk op concrete beleidsterreinen betekent:

- kiezen voor een juist bestuursniveau (de gemeentelijke bestuurslaag kent, naast autonome taken een scala aan min of meer uitvoerende taken; bij de provincie ligt het zwaartepunt meer bij regisserende en coördinerende rol op de bovenlokale beleidsvelden). Dit laat onverlet dat de maatschappelijk werkelijkheid vraagt om een vorm van bestuurlijke samenwerking om samen maatschappelijke problemen op te lossen.
- dat verschillen in schaal en bestuurskracht leiden tot gedifferentieerde decentralisatie zoals bijvoorbeeld het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing met rechtstreekse en niet rechtstreekse gemeenten.
- een adequate toedeling van instrumenten. De aard en reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de provincie of gemeente moet helder zijn.
- het formuleren van de verantwoordelijkheid van het Rijk na decentralisatie.

Bevordering van decentralisatie is lastig, want de meerwaarde is niet makkelijk aantoonbaar en de stimulans van beheersing collectieve uitgaven, zoals in de jaren '80, is weggefallen. De Raden zien twee aanjagers voor decentralisatie. Als eerste een verruiming van mogelijkheden voor het decentrale belastinggebied. De tweede aanjager is het formuleren van speerpunten die in het Regeerakkoord worden opgenomen, zodat het gehele kabinet verantwoordelijk is voor vormgeving van een bestuurlijk arrangement. Concreet noemen de Raden de volgende onderwerpen:

1. lokale veiligheid (decentralisatie van budgetten binnen regionale korpsen voor gemeentelijke prioriteiten en meer beleidsruimte voor partners in veiligheidsketen om met gemeenten bindende afspraken te maken)
2. plattelandsontwikkeling (het ontwerpen van een brede doeluitkering voor plattelandsontwikkeling. De uitkering wordt op basis van gebiedsgerichte plannen die integraal van karakter zijn verdeeld door provincies.)
3. zorg (niet medische verstrekkingen uit de AWBZ overhevelen naar gemeentelijk domein)
4. verkeer en vervoer (mobiliteitsfondsen voor provincies en kaderwetgebieden)

HOOFDSTUK 2 INTERBESTUURLIJKE BETREKKINGEN

Bij decentralisatie gaat het niet langer alleen om de overdracht van taken, bevoegdheden en middelen van de ene overheidslaag naar de andere. De aandacht is verschoven naar het zodanig inrichten van bestuurlijke arrangementen, opdat het systeem in zijn totaliteit beter werkt. Het kabinet verbreedt het denken over decentralisatie naar de vormgeving van interbestuurlijke betrekkingen.

Visie op decentralisatie:

- oplossen van maatschappelijke vraagstukken bepaalt inrichting van bestuurlijke arrangementen
- goede samenwerking tussen overheden met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling

Onze gedecentraliseerde eenheidsstaat zit ingewikkeld in elkaar. In sommige gevallen is er sprake van een hiërarchische verhouding tussen Rijk, provincies en gemeenten. Voorbeelden zijn de taakverwaarlozingsregeling uit de Gemeentewet en de aanwijzingsbevoegdheid die onder meer in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en in de Planwet Verkeer en Vervoer is opgenomen. Tegelijkertijd zijn er horizontale relaties tussen de drie bestuurslagen waarbij, op basis van gelijkwaardigheid, afspraken worden gemaakt.

Burgers, bedrijven, organisaties maken deel uit van (elkaar deels overlappende) netwerken. Omgekeerd zien zij «de» overheid steeds meer als één geheel. De verschillende onderdelen van het openbaar bestuur maken deel uit van het «netwerk» dat overheid heet. Voor de «klanten» maakt het niet uit hoe die overheden hun onderlinge verhoudingen regelen (de back-office), zolang zij aan de front-office maar goed bediend worden. Er zijn aanwijzingen dat de informatie- en communicatietechnologie een grote invloed heeft op de relatie tussen de burger en de overheid; en daarmee op de verhoudingen tussen de overheden. Het digitale loket kan in veel gevallen wel eens het meest doeltreffende zijn, ongeacht of daarachter nu de gemeente, de provincie of het Rijk schuilgaat. Of allemaal tegelijk. Het kabinet heeft de commissie «ICT en overheid», onder voorzit-

terschap van de heer Docters van Leeuwen, gevraagd om over dit vraagstuk advies uit te brengen. In afwachting van dat advies blijft het kabinet vooralsnog van twee uitgangspunten uitgaan:

- dat overheidstaken moeten in principe zo dicht mogelijk bij de burgers uitgevoerd worden; dus bij de gemeente;
- overheden zijn, in hun functioneren binnen de netwerksamenleving, afhankelijk van elkaar.

Tegen deze achtergrond wil het kabinet de onderlinge verantwoordelijkheden scherper verdelen én de samenwerking tussen de overheden verbeteren.

Verantwoordelijkheidsverdeling:	Samenwerking:
* in beleidsontwikkeling	* thematisch
* toezicht op uitvoering	* programmatisch
– horizontaal	* projectmatig
– verticaal	» transparantie en verzakelijking

2.1 Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling

De verdeling van verantwoordelijkheden is aan de orde bij het vormgeven van de sturingsrelaties in beleidsnota's en wet- en regelgeving. Een veelvoud aan vormen is te zien, waarin een onderscheid gemaakt kan worden naar de sturingsrelaties op het ruimtelijke domein en het sociale domein. Na het schetsen van de beleidsmatige verantwoordelijkheidsverdeling, komt toezicht op de uitvoering aan de orde.

– Verantwoordelijkheden in beleidsontwikkeling

Als het gaat om territoriale verantwoordelijkheidsverdeling op het ruimtelijk-economisch terrein, zijn of worden in deze kabinetsperiode de bevoegdheden tussen de overheden scherper verdeeld. Landelijke beleidsdoelen worden globaler en/of selectiever geformuleerd, waardoor de decentrale beleidsvrijheid toeneemt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de ruimtelijke ordening, het milieu, de geluidhinder en de archeologie. In het verlengde hiervan ligt een scherpere scheiding van verantwoordelijkheden (en budgetten), bijvoorbeeld in het geval van rijksverantwoordelijkheid voor het hoofdwegennet en decentrale verantwoordelijkheid voor decentraal verkeer en vervoer.

Vijf voorbeelden van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling

Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is tot stand gekomen in intensief landsdelig overleg met de bestuurlijke vertegenwoordigers van de provincies, de kaderwetgebieden en een aantal grotere gemeenten. De intentie om krachtiger te sturen op de uitvoering van het ruimtelijk beleid vertaalt zich enerzijds in selectiviteit van rijksbeleid en anderzijds in een grotere beleidsvrijheid voor decentrale overheden: decentraal wat kan, centraal wat moet. Het rijk beperkt zich tot het bepalen en houden van toezicht op onderdelen die van evidente nationale betekenis worden geacht.

De Vijfde Nota heeft daarmee het karakter gekregen van een programma van eisen (kwantitatief, kwalitatief en procesmatig). Door de landsdelen wordt op basis van dit programma een visie opgesteld; provincies, kaderwetgebieden en (samenwerkende) gemeenten werken die uit in diverse decentrale ruimtelijke programma's. Samenwerkende gemeenten moeten overeenstemming bereiken over gebiedsuitbreiding voor wonen en werken in hun regio: zij trekken de rode contouren. De provincie legt de rode contouren in het streekplan als concrete beleidsbeslissing vast. Het rijk toetst het streekplan aan de programmatische eisen aangaande de rode contouren die in deel 3 van de Vijfde Nota worden vastgelegd.

Nadat het kabinet in 2002 besloten heeft hoe de nieuwe investeringsgelden worden verdeeld, wordt per landsdeel een regioconvenant gesloten waarbij geld en beleid (rijksnota's en landsdelige visie) aan elkaar worden verbonden.

Gebiedsgericht geluidbeleid

Met de modernisering van het instrumentarium geluidbeleid (MIG) wordt de centrale sturing vanuit de gedetailleerde Wet geluidhinder vervangen door een decentrale sturing op lokaal en provinciaal niveau met als doel het realiseren van gebiedsgericht geluidbeleid. De decentrale overheden voeren niet langer landelijke regelgeving uit, maar stellen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid geluidsvisies op voor de verschillende delen van hun grondgebied en bepalen de bijbehorende maximale geluidniveaus. Op deze wijze kan geluidbeleid ingepast worden in een breder leefomgevingsbeleid.

Alle betrokken overheden zijn gebonden aan een landelijk uniforme grenswaarde. De gemeenten houden tevens rekening met de geluidniveaus van infrastructuur en bedrijventerreinen waarvoor het rijk of de provincie als bevoegd gezag een maximum heeft vastgesteld.

Samenwerking in de regio

De economische invalshoek in de regio staat centraal in het convenant «Samenwerking in de regio». EZ, VNG, IPO en V&W bezitten met dit convenant afspraken over drie uiteenlopende hoofdterreinen: bedrijventerreinen, innovatie en marktwerking & efficiëntie. Het soort afspraken binnen de hoofdterreinen is zeer gevarieerd, van gezamenlijk onderzoek en stroomlijning regelgeving, tot aan opzetten en uitvoering regelingen voor herstructurering en duurzame bedrijventerreinen of stimulering technostarters. De zwaarte van de rollen van de 4 partijen loopt eveneens sterk uiteen. Per actiepoint is daarom bepaald wie wat doet.

Eenmaal per jaar is bestuurlijk overleg, dat wordt voorgezeten door de Staatssecretaris van EZ, waarbij partijen nieuwe afspraken aan het convenant kunnen toevoegen. Dit is ook het moment waarop de voortgang aan de orde komt. Het convenant is niet rechtens afdwingbaar, maar partijen spreken elkaar aan op hun verrichtingen en verplichtingen. In de praktijk blijkt dit goed te werken. Zowel conflicten als het delen van successen komen voor, waarmee sprake is van een complete relatie tussen de betrokken overheden.

Bestuursovereenkomsten Bereikbaarheidsoffensief Randstad

In het najaar van 2000 zijn door de minister van Verkeer en Waterstaat en de gebieden rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bestuursovereenkomsten afgesloten inzake experimenten met spitstarief in combinatie met investeringen in de bereikbaarheid van deze gebieden. Binnenkort zal ook met Utrecht een dergelijke overeenkomst worden afgesloten. Inmiddels is wel duidelijk dat het spitstarief wordt vervangen door het systeem van de kilometerheffing. Met deze overeenkomsten is een duidelijke impuls gegeven aan de verbetering van de bereikbaarheid. Dit kon alleen door een goede samenwerking tussen rijk, provincies, kaderwetgebieden en gemeenten in de betreffende regio's.

Onderwijskansen

Het onderwijskansen plan voorziet in specifiek maatwerk en is geen maatregel die voor iedere school geldt. «Zwarte scholen» die onder de maat presteren en die zich willen verbeteren, de desbetreffende gemeente en het rijk treffen gezamenlijk een bestuurlijk arrangement over een ontwikkeltraject. Het arrangement bevat per school concrete afspraken om de onderwijskansen van de leerlingen te vergroten. De drie partijen bekijken per geval hoe zij de bestaande en beschikbare middelen beter kunnen inzetten om betere onderwijsresultaten te kunnen halen.

In het sociaal-culturele domein is sprake van een scheiding tussen territoriale en functionele bevoegdheden. Er wordt meer vanuit de vraag van de burger inhoud te geven aan de voorzieningen. Een prominent voorbeeld daarvan is de nieuwe Wet basisvoorziening kinderopvang, die in voorbereiding is. Door vraagsturing wordt de rechtstreekse invloed van «klanten» vergroot en moet marktwerking een keuze bieden. Vraagsturing door het individu maakt de rol van met name de decentrale overheid

lastiger. Dit is op twee manieren op te lossen. Overheden kunnen een grotere programmatische invloed op de plannen van aanbieders krijgen. En de (decentrale) overheid kan de regiefunctie versterken of zorgdragen dat de regiefunctie wordt uitgeoefend (ketenregie).

Wet basisvoorziening kinderopvang

De nieuwe Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) gaat uit van vraagsturing. In de huidige situatie is er sprake van aanbodfinanciering waarbij gemeenten kunnen bepalen naar welke kinderopvanginstelling het geld gaat; in de toekomstige situatie krijgen de ouders het geld in handen. De WBK gaat uit van tripartiete financiering: de kinderopvang wordt bekostigd door ouders, overheid en werkgevers. Ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage; ouders ontvangen een inkomensafhankelijke tegemoetkoming van de overheid, uitgekeerd door de Rijksbelastingdienst; daarnaast wordt van werkgevers verwacht dat ze een deel van de kosten op zich nemen. Ouders zonder werkgever – bijvoorbeeld ouders in een verplicht reïntegratie- of inburgeringstraject – ontvangen de zogenaamde ontbrekende werkgeversbijdrage van de gemeente. Met de introductie van vraagfinanciering wordt de keuzevrijheid van ouders vergroot; dit impliceert de totstandkoming van een beter evenwicht tussen vraag en aanbod wat zal leiden tot arrangementen die beter aansluiten op de wensen van ouders.

Naast de financiering regelt de WBK de kwaliteit en het toezicht van kinderopvang. Het toezicht staat onder eindverantwoordelijkheid van gemeenten en wordt uitgevoerd door de GGD'en. Een van de uitgangspunten van de WBK is dat kinderopvang onderdeel van het lokaal jeugdbeleid is, waarbij gemeenten de regierol vervullen.

In het afbakenen van verantwoordelijkheden tussen overheden is sprake van verzakelijking. Een grotere decentrale beleidsvrijheid wordt gekoppeld aan het maken van prestatieafspraken over een langere termijn. Het voorbeeld bij uitstek zijn de stadsconvenanten in het kader van het grotestedenbeleid, waarbij gewerkt wordt met prestatieafspraken.

Er zit een grens aan het streven naar meer decentralisatie. Sterker nog: soms is centralisatie aan de orde. Dat geldt in al die gevallen waarin de optelsom van decentrale beslissingen macro tot onaanvaardbare uitkomsten leidt. De impasses bij de aanleg van noodzakelijke nationale infrastructuur en de daarbij optredende NIMBY-effecten gaven het Rijk al eerder aanleiding om decentrale bevoegdheden in te perken. De reconstructie van de intensieve veehouderij is een ander voorbeeld. Als het Rijk zich een eindverantwoordelijkheid toekent t.a.v. bepaalde majeure tracébesluiten, wil dit niet zeggen dat de voorbereiding van dit soort besluiten niet in samenspraak met de decentrale overheden geschiedt. De regie ligt bij het Rijk, maar de inhoud zal in samenspraak moeten worden bepaald, omdat anders vitale belangen gemist worden en ook de effectiviteit van het besluit niet groot zal zijn.

– Toezicht

** Horizontaal*

Het kabinet wil het functioneren van decentrale overheden bevorderen door onder meer de controle op het lokaal bestuur vanuit de gemeenteraad te verbeteren. Een heldere rolverdeling tussen politieke organen is hiervoor een dwingende randvoorwaarde, maar ook het hebben van voldoende beleidsruimte om als gemeente zelf beleidsafwegingen te kunnen maken. In de dualiseringsoperatie (kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42) worden op een drietal terreinen de rollen verduidelijkt:

- ontvlechting van het wethouderschap en raadslidmaatschap
- concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college, waardoor de

- raad ruimte krijgt zijn volksvertegenwoordigende en controlerende functies beter te vervullen
 - de bestaande controlerende bevoegdheden van de raad worden wettelijk verankerd, terwijl nieuwe bevoegdheden op dit vlak worden gecreëerd (bijvoorbeeld een onderzoeksrecht voor de raad en een actieve informatieplicht voor het college).
- Het decentraal beleid dient decentraal gecontroleerd te worden en dat hoeft niet nog eens overgedaan te worden door hogere bestuursorganen. Die hoeven er slechts op toe te zien dat er goed gecontroleerd wordt. Dat ook daarin nog veel verbeterd kan worden, blijkt overduidelijk uit de rapportage van de commissie Oosting.

** Verticaal*

Niet alleen binnen maar ook tussen de bestuurslagen worden de «controle»mechanismen herzien. In het kader van het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS) zijn er recent afspraken gemaakt over de wijze waarop decentraal beleid moet worden gemonitord. Hetzelfde geldt voor de Griffioen-operatie¹, op basis waarvan de specifieke uitkeringen zijn door-geelicht. Het streven blijft erop gericht om de beleidsvrijheid van gemeenten te vergroten, onder meer via een passende bekostiging (bij voorkeur lump-sum). In de werkwijze van de voorgenomen nieuwe door-lichting van uitkeringen zal output- of liever nog, outcome-sturing een belangrijke plaats moeten gaan innemen. Ook zal dan de bestaansreden van de specifieke uitkering (afgezet tegen opname in het gemeentefonds of een brede doeluitkering) nadrukkelijker moeten worden aangetoond.

Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling vraagt om transparantie: over en weer moeten we van elkaar weten wat we doen en hoe we het doen. Ook als het om geld gaat. Om die reden werkt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de uitvoering van een Plan van Aanpak Transparantie (PLAVAT), met als oogmerk om beter inzicht te krijgen in de systematiek van de financiële verhoudingen.

** Aanscherping van toezicht*

Op specifieke onderdelen kan er aanleiding zijn om verticale toezichtsarrangementen aan te scherpen. Ten aanzien van risico-situaties is, in het kader van het kabinetsstandpunt op het rapport-Oosting over de vuurwerkramp in Enschede, de aanscherping van lokale handhaving en verticaal toezicht opgenomen als onderdeel van een totaalpakket, waarin ook de rijksregelgeving wordt doorgelicht².

Diverse provincies hebben, in het licht van de discussie over de ruimtelijke inrichting van Nederland, hun toezicht op de doorwerking van provinciale streekplannen in gemeentelijke bestemmingsplannen verscherpt. Dit zijn twee voorbeelden van de wijze waarop bestuurlijke (toezichts) arrangementen worden toegepast om het geheel van het openbaar bestuur beter te laten functioneren.

2.2 Samenwerken

Het beeld van maatwerk en samenwerking bij de inrichting van bestuurlijke arrangementen kwam duidelijk naar voren in het onderzoek dat ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft laten uitvoeren naar de kwaliteit van interbestuurlijke betrekkingen.³ Rondom drie onderwerpen (brede school, regionale samenwerking rondom verkeer en vervoer en integraal veiligheidsbeleid) zijn debatten georganiseerd over de inrichting van de bestuurlijke arrangementen. Een aantal bewegingen, die relevant zijn voor de context van decentralisatie, kwamen naar voren:

¹ Zie het Eindrapport van de projectgroep Single Audit (Griffioen), aangeboden aan de Tweede Kamer door de staatssecretaris van Binnenlandse zaken op 30 oktober 1995 met kenmerk FO95/U1830 en het Eindrapport van de MDW-werkgroep Pennekamp, aangeboden per brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken op 8 november 1996 met kenmerk ICB96/U276 bij het kabinetsstandpunt n.a.v. Rapport projectgroep Single Audit en MDW-werkgroep specifieke uitkeringen. De eindrapportage van de toetsing inclusief aanbevelingen is aan de Tweede Kamer aangeboden op 30 mei 2001 (Kamerstukken II, 2000/2001, 24 036, nr. 220).

² Kamerstukken II, 2000/2001, 27 157.

³ Sturen op de kwaliteit van interbestuurlijke betrekkingen en beleidsnetwerken, De Beuk, april 2001.

- van het denken in bestuurslagen naar het denken in termen van een fijnmazig netwerk van overleggen door de bestuurslagen heen;
- van het regelen van bestuurlijke relaties naar het organiseren van beleidsnetwerken samen met maatschappelijke partijen;
- van het beslismodel naar het interactiemodel;
- van het beoordelen van de kwaliteit van arrangementen / overleggen naar het beoordelen van de kwaliteit van de verbindingen ertussen.

Om maatschappelijke opgaven te kunnen oplossen, is het niet alleen maar zaak om te sturen op de kracht van het openbaar bestuur, maar ook op de kracht van de netwerksamenleving, maatschappelijke zelforganisatie en participatie. Het wordt er allemaal niet eenvoudiger door.

– Samenwerking met anderen

Naast de aandacht voor het functioneren van het openbaar bestuur, komt het accent steeds meer te liggen om de kwaliteit van samenwerkingsverbanden. De Rob/Rfv staan hier terecht uitvoerig bij stil. Vele vormen van samenwerking doen zich voor in de bestuurspraktijk. Overheden, maatschappelijke organisaties en burgers werken bijvoorbeeld samen op het terrein van verkeer en vervoer, milieubeleid, veiligheid, stadseconomie en stedelijke vernieuwing, de opvang van asielzoekers en waterbeleid. De samenwerking is meestal gericht op een goede procesgang. Sinds 1 april van dit jaar is Xpin opgericht, het Expertisebureau voor Innovatieve Beleidsvorming dat ondersteunend werkt voor dit soort samenwerkingsvormen.

– Ketenregie

Een betrekkelijk nieuw fenomeen in samenwerkingsrelaties is ketenregie. Op diverse terreinen wordt met dit concept gewerkt. Enkele voorbeelden: het grote stedenbeleid, zorg en geneesmiddelen, politie, jeugd en veiligheid, strafrecht, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de spoedeisende medische hulp en het vreemdelingenverkeer. Ketens zijn vraaggerichte systemen die een uiting zijn van publieke en private samenwerking in de uitvoering, meestal op regionaal of lokaal niveau. De keten omvat het totaal aan activiteiten dat kan worden ondernomen voor bijvoorbeeld een jongere, een vroegtijdig schoolverlater, een jeugdcrimineel of een werkzoekende. Ketens zijn een instrument om publieke (en private) organisaties om te vormen naar cliënt- of klant-gerichte organisaties en die beter te laten samenwerken met aanverwante organisaties.

Ketenregie biedt kansen voor het maatwerk dat bij decentralisatie nodig is en met name voor de samenwerking tussen bestuurslagen. Het werken langs de weg van ketens vraagt om een creatieve, andere manier van werken en denken. Niet alleen gemeenten en provincies, maar ook het Rijk zelf zullen daarom gericht naar samenwerkingsmogelijkheden moeten kijken. Daar waar belemmeringen bestaan, is het nuttig en zinvol om deze bijvoorbeeld in BANS-kader te agenderen. Het ketendenken is nog geen afgerond concept. Het kabinet ziet ketenregie als iets wat vooral decentraal moet groeien. Daarbij past geen top-down benadering maar een stimulerende en faciliterende rol vanuit het Rijk.

– Samenwerking tussen overheden

Drie vormen van samenwerking tussen overheden:

- thematisch
- programmatisch
- projectmatig

De samenwerking tussen overheidslagen krijgt op minstens drie manieren vorm, waarbij het accent ligt op inhoudelijke thema's, programma-afspraken of op een projectmatige vorm.

ad 1 Samenwerking rondom inhoudelijke thema's

Het beste voorbeeld voor een inhoudelijke samenwerking tussen de drie overheidslagen is het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS). Met VNG en IPO heeft het Rijk aan het begin van deze kabinetsperiode een innovatief bestuursakkoord gesloten. Er zijn onderwerpen benoemd die gezamenlijk uitgewerkt worden. In de loop van deze kabinetsperiode is die samenwerking met name toegespitst op het jeugdbeleid, vitalisering van het platteland en sociale activering. Daarnaast zijn nieuwe thema's opgekomen en gezamenlijk opgepakt, zoals het integraal waterbeheer en het veiligheidsbeleid. Tenslotte zijn in co-productie tal van producten tot stand gebracht die de samenwerking tussen de overheden bevorderen.

Het BANS zal dit jaar worden geëvalueerd. Daarop vooruitlopend stelt het kabinet reeds vast dat het nieuwe bestuursakkoord een verbetering is ten opzichte van het vorige. De bestuursakkoorden in het verleden waren gericht op het afbakenen van bevoegdheden tussen de drie bestuurslagen, het BANS is gericht op procesmatige én inhoudelijke samenwerking. De samenwerking is op onderdelen concreet benoemd en het halfjaarlijks Overhedenoverleg voorziet in een ritme om gezamenlijk de vraagstukken in en van het openbaar bestuur op te pakken. Natuurlijk is er ook veel voor verbetering vatbaar: BANS moet meer impact krijgen buiten Den Haag. Samenwerking (in BANS-kader) zal nadrukkelijker een zaak van gemeenten en provincies zelf moeten worden. En voorts is het de vraag of bestuurlijk overleg niet uitdrukkelijker gekoppeld zou moeten worden aan de financieringsrelaties tussen de overheden.

Voorbeelden van interbestuurlijke samenwerking op inhoud

- Bestuursakkoord-nieuwe-stijl
- Landsdeling overleg tbv de ruimtelijke nota's

Naast het Bestuursakkoord heeft het kabinet ook veel tijd en energie gestoken in overleg met de landsdelen in het kader van de (voorbereiding van de) ruimtelijke nota's. De landsdelen (samenwerkende provincies) zijn nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van ruimte, mobiliteit, water en groen. Hun ideeën en opvattingen hebben het beleid van het Rijk vergaand beïnvloed. Met het landsdelig overleg is een proces op gang gebracht waarin de (democratisch gelegitimeerde) inbreng van decentrale overheden op de centrale beleidsontwikkeling verankerd raakt. Ook omgekeerd worden de landelijke expertise en inzichten gebruikt bij decentrale beleidsontwikkeling. Deze ontwikkeling zou verder gestimuleerd kunnen worden indien ook de planbureaus (inclusief het nieuw op te richten ruimtelijk planbureau) nog meer hun werkzaamheden ten behoeve van decentrale beleidsontwikkeling zouden gaan inzetten.

ad 2 Samenwerking op basis van programma-afspraken

Het «Kompas voor de toekomst», waarin de afspraken tussen het Noorden des lands en het Rijk zijn vastgelegd, de regioconvenanten tussen de andere landsdelen en het Rijk en het grotestedenbeleid zijn enkele voorbeelden van een programmatische samenwerking tussen de overheden. Een ander voorbeeld is de startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw¹. Kenmerkend voor deze wijze van samenwerken is een verzakelijking van de onderlinge bestuurlijke verhoudingen. De te leveren prestaties of

¹ Ondertekend op 14 februari 2001 door het Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG. Deze startovereenkomst moet op basis van een kwantitatieve analyse van de wateropgaven, uitmonden in een definitief bestuursakkoord. Op basis van lange termijn doelstellingen worden dan harde en heldere meerjarige taakstellingen en daaraan gekoppelde financieringsafspraken vastgelegd.

producten worden concreet benoemd. Op basis van die afspraken worden de benodigde middelen vastgesteld en aan de desbetreffende overheid beschikbaar gesteld. Op basis van monitoring, verslaglegging en verantwoording wordt in beeld gebracht of die afgesproken prestaties worden gerealiseerd en kunnen beloningen en sancties het gevolg zijn.

Voorbeelden van interbestuurlijke samenwerking op basis van een programma:

- grotestedenbeleid
- regioconvenanten

Centraal staat dat op basis van afspraken de overheden de vrijheid krijgen de afgesproken doelen te realiseren binnen een daarvoor vastgestelde termijn. Concrete resultaten van deze manier van werken zijn er nog niet. Tijd is nodig om ervaring op te doen en er van te leren. Het kabinet realiseert zich heel goed dat het GSB nog middenin dat leerproces zit; het draagt nog kenmerken in zich van dubbele sturing: prestatieafspraken én procesvoorschriften. Het kabinet is er echter van overtuigd dat, naarmate de uitvoering van de convenanten een succes blijkt te zijn, de beleidsvrijheid van de steden verder kan toenemen.

In aanvulling op het grotestedenbeleid wordt onderzocht in hoeverre innovatiezones in grootstedelijke gebieden kans van slagen hebben. Het gaat hierbij om samenwerkingsafspraken van steden en buurgemeenten op het terrein van ruimtelijke ordening, grondbeleid, wonen, verkeer en vervoer en groen. Indien in dergelijke zones, op basis van vrijwillige afspraken, aantoonbaar gemaakt kan worden dat het decentrale beleid tot betere effecten leidt dan de bestaande regelgeving, dan zou daarvoor de ruimte geschapen moeten worden.

ad 3 Projectmatige samenwerking

Overheden werken samen in een projectvorm, waarvoor een zelfstandige organisatie wordt ingericht. Zo wordt bijvoorbeeld met name in grote steden gewerkt met projectwethouders die vervolgens bestuurders, organisaties en burgers bij het te realiseren project betreft.

Tot nu toe ligt het accent op projectmatig werken voornamelijk binnen één overheid maar een ontwikkeling zou kunnen zijn dat overheden in de toekomst meer onderling projectmatig gaan samenwerken. Een voorbeeld SENTER, een agentschap dat voor EZ, andere departementen en provincies de uitvoering van subsidietoekenning doet. Ook in de sleutelprojecten werken verschillende overheden projectmatig samen in het kader van binnenstedelijke herstructurering.

Door de te kiezen vorm van samenwerken kan één loket (frontoffice) worden georganiseerd. Bestuur wordt zo maatwerk en is specifiek gericht op een maatschappelijk op te lossen probleem. Zowel in het kader van het grotestedenbeleid als in het kader van de regioconvenanten vragen decentrale overheden om dit type samenwerking: bundeling van expertise op verschillende schaalniveaus. De rijksoverheid is hier (nog) niet goed op ingericht en zou daar, in de vorm van enkele concrete projecten, ervaring mee kunnen opdoen. Een andere mogelijkheid is om ambtenaren dwars door de bestuursschalen heen te laten werken in de vorm van een Interbestuurlijke Bestuursdienst.

2.3 Conditie voor effectieve samenwerking in interbestuurlijke betrekkingen

2.3.1. Samenwerking tussen overheden: een complex fenomeen

Dat samenwerking tussen overheden een gegeven is zullen slechts weinigen willen weerspreken. Doorgaans wordt de noodzaak ervan – in abstracto althans – breed erkend en vlot onderschreven. De praktijk laat echter zien dat samenwerking tussen overheden lang niet altijd probleemloos verloopt.

Samenwerking tussen overheden is in de praktijk een gecompliceerd fenomeen. Daar zijn verschillende verklaringen voor:

- De overheden die bij de samenwerking rond een concreet maatschappelijk vraagstuk betrokken zijn streven soms uiteenlopende of tegenstrijdige doelen en belangen na.
- De verschillen die er bestaan in kennis, inzicht en ervaring tussen de overheden die onderling moeten samenwerken zorgen vaak voor intense en soms tijdrovende discussies en zelfs conflicten over de oorzaken en gevolgen van maatschappelijk vraagstukken en over de gewenste aanpak daarvan.
- De bestuurskracht van overheidsorganisaties loopt uiteen, niet alleen tussen maar ook binnen bestuurslagen. De ene gemeente is de andere niet, voor provincies geldt hetzelfde en «de» rijksoverheid omvat dertien departementen waarvan de bestuurskracht en bevoegdheden zeker niet op elk beleidsterrein gelijk is.
- De maatschappelijke vraagstukken waarop de samenwerking tussen overheden zich richt zijn onderling sterk met elkaar verweven en daardoor maar moeilijk in isolement te beschouwen. De aanpak van het ene vraagstuk werkt door in de probleembeleving van het andere vraagstuk, waardoor betrokkenheid en belangenconstellaties steeds wisselen.
- Samenwerking is in de praktijk een proces dat voortdurend aan verandering onderhevig is, waardoor verhoudingen tussen de onderling afhankelijke overheden kunnen verbeteren maar ook verslechteren, voorkeuren voor oplossingsrichtingen kunnen gaan schuiven en het belang dat overheden hechten aan bepaalde maatschappelijke vraagstukken door de tijd kan toe- of juist afnemen.

Samenwerking heeft in de praktijk vaak het karakter van overleg en onderhandeling, van plooiën en schikken. Dat is op zich in het geheel niet bezwaarlijk als de interactie tussen overheden maar gericht is op het bereiken van concreet resultaat. Is dat niet of onvoldoende het geval dan kan wat doorgaat voor samenwerking tussen overheden ontaarden in eindeloze discussie; een intern gericht proces dat niet veel meer bewerkstelt dan «uitstellen, bijstellen en afstellen».

Samenwerking vergt tijd. Idealiter is dat een investering die zich vertaalt in draagvlak en in de afstemming van visies, voornemens en concrete handelingen. Maar de werkelijkheid kan ook een tergende traagheid zijn. Overheden die samen voor de opgave staan om maatschappelijke vraagstukken daadkrachtig en doeltreffend aan te pakken kunnen elkaar onder het motto van samenwerking in de interbestuurlijke verhouding hinderen en zelfs tegenwerken.

Juist dat soms moeizame verloop in de praktijk zorgt ervoor dat het idee, om in te zetten op samenwerking in interbestuurlijke betrekkingen, inmiddels niet meer op instemming kan rekenen zonder expliciete aandacht voor condities en succesvoorwaarden.

2.3.2 Samenwerking tussen overheden: condities

Algemeen wordt onderkend en onderschreven dat de samenwerking tussen overheden alleen tot resultaat kan leiden als aan een aantal basisvoorwaarden is voldaan:

- Vrijheid in gebondenheid: binnen duidelijke kaders dienen de overheden die samenwerken in interbestuurlijke betrekkingen zoveel mogelijk vrij gelaten te worden om zelf invulling te kunnen geven aan de eigen taken.
- Bevoegdheid koppelen aan verantwoordelijkheid: waar taken, middelen en bevoegdheden worden herschikt tussen overheden die samenwerken in interbestuurlijke betrekkingen neemt bij meer vrijheid van handelen tegelijk ook de verantwoordelijkheid toe.
- Vertrouwen in verantwoording: burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat overheden die samenwerken en zo delen in de verantwoordelijkheid voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken voor hen aanspreekbaar zijn op de resultaten daarvan.
- Afspraken over prestaties: om verantwoording achteraf mogelijk te maken moeten overheden die samenwerken in interbestuurlijke betrekkingen vooraf heldere afspraken maken over prestaties, dat wil zeggen: over de beoogde resultaten in relatie tot de beschikbare middelen.
- Monitoring van de voortgang: de aanspreekbaarheid van samenwerkende overheden kan alleen werkelijk betekenis krijgen als er inzicht bestaat in de geleverde inspanningen en daarmee behaalde resultaten, op basis waarvan eventuele bijsturing overwogen kan worden.

Opnieuw geldt dat deze basisvoorwaarden in abstracto weliswaar op algemene instemming mogen rekenen maar dat ze bij een concretisering ervan toch veel discussie en zelfs weerstand blijken te kunnen oproepen. Indicaties daarvan zijn:

- De klacht van mede-overheden die deelnemen in de samenwerking dat een verzoek om heldere kaders maar al te vaak wordt vertaald in iets wat als keurslijf of betuttelend wordt ervaren.
- Het idee bij mede-overheden dat delen in verantwoordelijkheden in de praktijk lang niet altijd gepaard gaat met een evenredig delen in de hiervoor benodigde en beschikbare middelen en bevoegdheden.
- De constatering dat de prestatie-afspraken die aan de basis liggen van de samenwerking in de interbestuurlijke betrekkingen en daarom dienen te worden nageleefd niet door de mede-overheden zelf zijn gemaakt, maar overeengekomen zijn met «vertegenwoordigende» organisaties als de VNG. Soms herkent men zich er hierdoor onvoldoende in.
- Het gevoel bij mede-overheden dat het lastig is om in goed overleg tot afspraken over prestaties te komen omdat de politiek op rijksniveau steeds weer de neiging vertoont om zaken dicht te timmeren en ambities eenzijdig op te leggen.
- De zorg dat wat er aan inspanningen en resultaten wordt gemeten en gemonitord doorgaans weinig inzicht geeft in de werkelijke voortgang van de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en ook onvoldoende rekening houdt met de weerbarstigheid van de bestuurlijke praktijk waarin de samenwerking tussen overheden gestalte krijgt.

Mede-overheden blijken het vooral te waarderen als binnen de samenwerking in het kader van de interbestuurlijke betrekkingen ruimte geboden wordt voor eigen initiatief, voor het zoeken naar situatie-specifieke oplossingen en voor het ontwikkelen van een eigen aanpak en werkwijze. Kaders worden al snel als knellend ervaren. Hoe kan hiermee worden omgegaan?

Het ligt in de rede om bij het vormgeven van interbestuurlijke samenwerking te opteren voor een benadering die ruimte laat voor differentiatie bij het inhoud geven aan de bovengenoemde basisvoorwaarden, gericht op het realiseren van maatwerk bij de invulling van concrete bestuurlijke arrangementen. Dat is mogelijk door de betrokken overheden daar veel nadrukkelijker en pro-actiever bij te betrekken. Overwegingen die passen in een gedifferentieerde benadering van het vormgeven aan samenwerking zijn:

- Vraag de overheden die bereid zijn om te participeren in de interbestuurlijke samenwerking om zelf aan te geven aan welke kaders-tellende regels en afspraken ze wel én niet behoefte hebben, zonder zo de verantwoordelijkheid voor een eigen finale afweging uit handen te geven.
- Schep ruimte voor pilots en experimenten bij overheden die een vooruitstrevende en verkennende rol ambiëren in de interbestuurlijke samenwerking bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.
- Laat overheden die ruimte willen bij samenwerking in interbestuurlijke betrekkingen zich daarvoor eerst kwalificeren. Waarborging van een zekere kwaliteit kan als voorwaarde voor de overdracht van verantwoordelijkheden dienen. Denkbaar is dat dit de vorm krijgt van een certificering van processen op het terrein van beleid, uitvoering en handhaving.
- Laat de bij een interbestuurlijke samenwerking betrokken overheden zelf, in een goed geregisseerd proces van interactie via co-productie, de normen en indicatoren aangeven waarop ze via monitoring willen worden gevolgd en afgerekend.
- Maak de monitoring van normen en afspraken onderdeel van een individuele contractuele relatie, waarbij de samenwerkende overheden zelf kunnen verklaren welke resultaten ze willen bereiken in de samenwerking.
- Laat de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een systeem van voortgangsbewaking in eerste bij de mede-overheden liggen die zich door ondertekening van het samenwerkingscontract bereid hebben verklaard om uitvoering te geven aan de onderlinge afspraken.
- Zorg dat de controle van bovenaf zich in eerste instantie beperkt tot de kwaliteit van de decentraal ontwikkelde monitorsystemen en de vaststelling van de juistheid en betrouwbaarheid van de ingeleverde zelf-monitoring.
- Differentieer in de controle tussen overheden die hun zelfmonitoring al dan niet naar behoren, op niveau en op basis van zorgvuldigheid hebben uitgevoerd en ingeleverd.
- Maak duidelijk dat de bereidheid tot samenwerking en transparantie wordt beloond: bij voldoende ontwikkelde interne controle systemen alleen meta-toezicht; alleen interventie bij indicatie van taakverwaarlozing. Bij meer vertrouwen, meer zelfstandigheid en minder controle.
- Schep ook helderheid over de gevolgen die verbonden zijn aan een gebrek aan samenwerkingsbereidheid en onvoldoende transparantie: minder zelfstandigheid en meer bemoeienis met overheden die worden aangemerkt als risicocategorie. Laat het niet bij mooie woorden alleen. Handel er ook naar.
- Expliciteer de consequenties van het al dan niet voldoen aan normen door het werken met de bekende systemen van «contrast and compare»; ranglijsten, benchmarks, keurmerken, vignetsystemen, michelinsterren, «shame lists», etcetera.
- Vorm bondgenootschappen met belanghebbende derden om zo via druk van buitenaf de voortgang in de samenwerking te bevorderen; bij afspraken over veiligheid valt dan bijvoorbeeld te denken aan verzekeraars die de verklaringen willen gebruiken als polisvoorwaarden, maar ook publieke instanties als de brandweer, vakorganisaties op het

gebied van de horeca en belangenverenigingen op het gebied van veilig uitgaan.

- Versterk de netwerkvorming tussen overheden die deelnemen in de samenwerking op een bepaald gebied om zo de kennis en ervaring die daarmee is opgedaan te verspreiden en te verbreden en verdiepen.

Deze overwegingen, die passen in een gedifferentieerde benadering van samenwerking, zijn te beschouwen als even zovele condities voor de effectiviteit hiervan in interbestuurlijke betrekkingen.

Juist in het licht van een meer gedifferentieerde benadering is het overigens óók van belang te benadrukken dat een keuze voor samenwerking in interbestuurlijke samenwerking niet hoeft te betekenen dat radicaal afscheid genomen wordt van handelwijzen die daarmee op eerste zicht in tegenspraak lijken te zijn, zoals externe druk en dwang van bovenaf.

Overwegingen hierbij zijn:

- Wanneer er wordt gedreigd om dwang te gebruiken bij het onverhoopt mislukken van een proces van samenwerking kan dat partijen stimuleren om (nog sterker) te proberen er toch maar onderling uit te komen.
- De inhoudelijke voortgang van de samenwerking dient te worden bewaakt. Samenwerking mag geen voorwendsel zijn om processen te vertragen en de doeltreffende en daadkrachtige aanpak van maatschappelijke vraagstukken te hinderen. Externe druk kan misbruik van overleg en onderhandeling in het kader van samenwerking helpen voorkomen.

De concrete implicaties hiervan laten zich als volgt illustreren:

- Bij het aangaan van samenwerking kan een tijdslimiet verbonden worden aan de ruimte die geboden wordt om er zelfstandig uit te komen. Lukt het partijen niet om binnen de tijdslimiet onderling met een gedragen voorstel te komen, dan is de centrale overheid weer aan zet.
- Overheden die delen in de verantwoordelijkheid voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken kunnen als overweging meekrijgen dat wanneer de samenwerking mislukt eenzijdig beslissingen zullen worden opgelegd.
- Bij het aangaan van samenwerking in interbestuurlijke betrekkingen kan worden aangegeven dat lokale overheden bij het bereiken van overeenstemming met elkaar en met de rijkspartijen ruimte krijgen om af te wijken van landelijke kaders en richtlijnen. Bij het ontbreken van overeenstemming gelden de bestaande kaders en richtlijnen.

Samenwerking tussen overheden is onontkoombaar voor een doeltreffende en daadkrachtige aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Die constatering kan in abstracto op algemene instemming rekenen, maar de praktijk laat zien dat het al met al om een gecompliceerd fenomeen gaat dat zeker niet zonder meer probleemloos en succesvol verloopt. Er is dan ook aandacht nodig voor de condities waaronder met samenwerking tussen overheden daadwerkelijk resultaat te boeken valt.

2.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is decentralisatie behandeld tegen de achtergrond van het functioneren van het openbaar bestuur als geheel. Het kabinet werkt langs twee lijnen om het openbaar bestuur beter te laten functioneren:

- Verantwoordelijkheden worden beter verdeeld; zowel beleidsmatig als financieel. Decentrale controlemechanismen worden verbeterd; verticale mechanismen worden herzien.

- De samenwerking wordt verbeterd; zowel thematisch als program- en projectmatig. Hierbij is sprake van verschillende bestuurlijke arrangementen die, als schering en inslag, op elkaar inwerken.

In beide gevallen is er een tendens tot meer transparantie (meer over en van elkaar willen weten) én tot verzakelijking (prestatieafspraken en outputsturing). Het beleid zal zich nog meer moeten richten naar de outcome van processen. Daarnaast zal de invulling van de basisvoorwaarden voor interbestuurlijke samenwerking de nodige aandacht krijgen. Basisvoorwaarden hebben betrekking op: vrijheid in gebondenheid, de koppeling van bevoegdheid aan verantwoordelijkheid, het vertrouwen dat er moet zijn in verantwoording, afspraken over prestaties en het bewaken van de voortgang (monitoring). Hierbij geldt dat een algemene instemming met deze basisvoorwaarden op abstract niveau zich bij een concretisering vertaalt in discussie en zelfs weerstand. Een benadering die ruimte laat voor differentiatie bij het vormgeven van samenwerking in interbestuurlijke betrekkingen kan tegemoet komen aan eventuele bedenkingen. De centrale gedachte hierachter is dat bereidheid tot samenwerking en transparantie over de behaalde resultaten wordt beloond met meer vrijheid en minder centrale bemoeienis, terwijl het tekort schieten op deze punten onder voorwaarden juist tot een beweging in omgekeerde richting zal leiden.

Het kabinet wil blijven investeren in verticale samenwerking. Dit vanuit het besef dat iedere overheidslaag te maken heeft met een dimensie van één en hetzelfde maatschappelijk vraagstuk. Eenzijdige decentralisatie van taken en bevoegdheden zou die werkelijkheid geweld aandoen, nieuwe afstemmingsproblemen veroorzaken en de verkeerde bestuurlijke energie vergen. Het kabinet wil die energie liever gebruiken voor samenwerking, om zo tot een effectieve aanpak van vraagstukken te komen. In dat proces kan herverdeling van bevoegdheden (en middelen) een onderdeel zijn. Maar nooit het enige.

Het kabinet realiseert zich voorts dat alle vormen van samenwerking waar overheden bij betrokken zijn de aanblik van een bonte lappendeken opleveren. Enerzijds is dat de consequentie van de netwerksamenleving, waarin overheden participeren in vele verbanden. Anderzijds draagt deze hele ontwikkeling nog de kenmerken van een groeiproses. Het is daarbij niet ondenkbaar dat uiteenlopende samenwerkingsvormen naar elkaar toegroeien. Zo komt er steeds meer samenhang tussen de regionalisering van het grotestedenbeleid, de verplichtende samenwerking in stedelijke gebieden en het gebiedsgericht beleid in het kader van de regioconvenanten. Het kabinet wil zich meer inspannen op het aanbrengen van dergelijke samenhangen, zonder het maatwerk en de flexibiliteit van de verschillende arrangementen aan te willen tasten. Er zal sprake blijven van schering en inslag:

- thematische samenwerking met vertegenwoordigende organisaties;
- program- en projectmatige samenwerking met rechtstreekse gemeenten en provincies, op basis van prestatie-afspraken.

HOOFDSTUK 3 DE KABINETSREACTIE OP HOOFDLIJNEN

In dit hoofdstuk reageert het kabinet op de conclusies en aanbevelingen, die betrekking hebben op het algemeen deel van het advies van de Rob/Rfv. In het volgende hoofdstuk komen de vier decentralisatiethema's aan de orde. Nu volgt de hoofdreactie van het kabinet, waarbij decentralisatie wordt verbreed naar interbestuurlijke betrekkingen. In de tweede paragraaf volgt een reactie op de belangrijkste aanbevelingen van de Raden.

3.1 Hoofdreactie

Het kabinet deelt de opvatting van de Raden dat het bij decentralisatie om maatwerk gaat. Uitgangspunt is en blijft om zoveel mogelijk overheids-taken zo dicht mogelijk bij de burgers uit te voeren. Er blijft ook een voorkeur voor territoriale decentralisatie omdat zo vraagstukken in hun samenhang kunnen worden aangepakt op een manier die doeltreffend en democratisch gelegitimeerd is.

De afgelopen decennia zijn er nogal wat taken gedecentraliseerd. Een nieuwe grootschalige decentralisatieoperatie ligt alleen al om die reden niet voor de hand. Met de Raden is het kabinet van mening dat het decentralisatiebeleid zich omgevormd heeft van generiek beleid naar specifiek decentralisatiebeleid.

| Decentralisatiebeleid van generiek naar specifiek |

Decentralisatie is dus nog steeds aan de orde, echter met andere invalshoeken en accenten dan in het verleden. Het belangrijkste verschil met de grote decentralisatie-impuls van vroeger is dat decentralisatie niet meer louter draait om het overdragen van taken aan andere overheden maar om een herverdeling van taken tussen de bestuurslagen, zodat het systeem in zijn totaliteit beter werkt. Het kabinet verbreedt het vraagstuk van decentralisatie daarom tot de vormgeving van interbestuurlijke betrekkingen, waarbij de vorm wordt bepaald door het effectief oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

Maatschappelijke vraagstukken hebben de gewoonte om zich weinig aan te trekken van bestuurlijke grenzen of schalen. Gemeenten, provincies en het Rijk hebben dan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De complexiteit van vraagstukken in een netwerksamenleving dwingt de overheden enerzijds tot een scherpere onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling en anderzijds tot een intensieve samenwerking.

3.2 De reactie op de belangrijkste aanbevelingen van de Raden¹

Voorstellen tot decentralisatie van beleid dienen volgens de Raden te worden ingegeven door de maatschappelijke ontwikkelingen op het desbetreffende beleidsterrein en dienen een antwoord te zijn op de bestuurlijke vragen die dergelijke ontwikkelingen met zich brengen. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs altijd te leiden tot een voorstel tot decentralisatie.

Het kabinet is het hier mee eens. De vraagstukken zelf zijn leidend voor de sturingsmechanismen en de bestuurlijke arrangementen. Decentralisatie is daarbij slechts een onderdeel van adequate (inter)bestuurlijke betrekkingen.

De Raden stellen dat decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen naar mede-overheden de democratische legitimatie, de responsiviteit en de integratie van beleid vergroot. Tevens dient decentralisatie bij voorkeur territoriaal te geschieden.

Uit een oogpunt van samenhang tussen aanpalende beleidsterreinen, een goede afweging van belangen die democratisch gelegitimeerd is, effectiviteit, maatwerk en efficiency blijft er alle reden om zoveel mogelijk overheidstaken zo dicht mogelijk bij de burgers uit te voeren. Territoriale decentralisatie blijft als uitgangspunt gelden. Al was het maar, zoals de

¹ In cursief zijn de aanbevelingen weergegeven.

Raden terecht opmerken, als tegenwicht omdat een tendens tot centrale sturing in ons denken is «ingebakken».

Maar het kabinet is het ook met de Raden eens dat, naast territoriale decentralisatie, functionele decentralisatie, marktwerking en verzelfstandiging net zo goed kunnen bijdragen aan een beter functionerende overheid.

Bij het vormgeven van toekomstig decentralisatiebeleid dient meer rekening te worden gehouden met de veranderde positie van de overheid in het maatschappelijk krachtenveld. Op een aantal terreinen moeten de mogelijkheden voor decentrale overheden om een regierol te voeren worden vergroot.

Het kabinet denkt hier genuanceerd over. Enerzijds is het besef diep doorgedrongen dat de overheid niet de enige sturende factor in de samenleving is. Daarom wordt er ook veel beleid gevoerd waarin het overheids-optreden wordt gekoppeld aan het handelen van anderen. Er zijn diverse samenwerkingsarrangementen met derden, variërend van interactief beleid tot publiek-private samenwerking. Maar anderzijds is er ook sprake van een toenemend besef van de onvervreemdbare verantwoordelijkheid van de overheid als het om publieke belangen gaat.

Decentrale overheden dienen het tot hun verantwoordelijkheid te rekenen dat maatschappelijke partners op decentraal niveau in staat zijn hun gelijkwaardig tegenspel te bieden. Dat kan de kwaliteit van het decentraal beleid ten goede komen en dat kan leiden tot een strategische partner bij het bevorderen van het decentralisatiebeleid.

De overheden hechten groot belang aan overleg met maatschappelijke groepen en organisaties. Daar blijkt Nederland zelfs groot in te zijn. Het kabinet gaat op die weg door. Het gaat echter te ver om te stellen dat gelijkwaardig tegenspel van maatschappelijke partners een overheidstaak is. Het kabinet kan niet voorschrijven dat maatschappelijke organisaties intern moeten decentraliseren. Wel wil ze dit ter overweging aan koepelorganisaties meegeven voor die organisaties die betrokken zijn bij beleidsvorming op lokaal niveau. Gemeenten kunnen makkelijker bindende afspraken maken maatschappelijke partners over inzet en samenwerking, indien maatschappelijke partners daartoe de ruimte hebben gekregen.

Houdbaar decentralisatiebeleid vraagt om maatwerk. Criteria die daarbij worden gehanteerd hebben betrekking op de aanwezigheid van een bovenlokale problematiek, de wenselijkheid van een beleidsvrije ruimte, het voorkómen van externe effecten van beleid en de relatieve krachtsverhoudingen tussen de bestuurslagen.

Het kabinet is het daar mee eens; decentralisatie moet opgevat worden als onderdeel van het sturingsvraagstuk dat, van geval tot geval, beoordeeld moet worden op de criteria die de Raden noemen.

Het kabinet stelt zich op het standpunt dat maatwerk binnen de grenzen van transparantie en integraal bestuur moet worden geleverd.

Gemeenten en provincies behoren zo veel mogelijk beleidsvrijheid te hebben, zodat ze gelet op de lokale of regionale situatie beleid kunnen ontwikkelen waarmee de beoogde beleidsdoelen worden gerealiseerd. Het benutten van beleidsruimte heeft een positieve invloed op het bevorderen van dualisme binnen gemeenten, zoals voorgesteld door de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42). Er kan zich overigens een spanning voordoen tussen enerzijds het leveren van maatwerk in het concrete geval en anderzijds het bevorderen van samenhang en een transparante belangenafweging.

Het Rijk blijft, hoe vergaand decentralisatievormen ook kunnen zijn, te allen tijde verantwoordelijk voor het functioneren van het bestuurlijk stelsel.

Het kabinet onderkent dit. Het gedecentraliseerde stelsel, met name de vormgeving en de uiteindelijke effecten, moeten nauwgezet worden gevolgd. Dit betekent overigens niet dat het Rijk op de stoel van de mede-overheden zit. Op de hoogte blijven is niet mee sturen. Bovendien moet het Rijk de mede-overheden de kans geven, de tijd gunnen, om hetgeen is afgesproken waar te maken. Daarnaast zal het Rijk in faciliterende zin moeten bijdragen aan de toerusting van de decentrale overheden qua middelen, kennis en kwaliteit om de hun toegemeten verantwoordelijkheden goed te kunnen waarmaken. Dat zo zijnde zal het Rijk vervolgens wel binnen redelijke grenzen de overheden die tekortschieten in hun bijdrage aan de gestelde doelen, hierop moeten aanspreken via bestuurlijk overleg of door middel van andere bestuurlijke instrumenten, zoals het geven van aanwijzingen. Dit kan leiden tot een andere inrichting van bestuurlijke arrangementen. Wanneer wordt besloten tot aanpassingen en bijsturing blijven deze doorgaans binnen de grenzen van de primaire verantwoordelijkhedenverdeling.

Specifieke vormen van decentralisatie op aanpalende beleidsterreinen worden aan elkaar aangepast en waar mogelijk geïntegreerd.

In hoofdstuk 2 staan de verschillende arrangementen beschreven waarin samenhang in gedecentraliseerde beleidsterreinen wordt aangebracht.

In het kader van een nieuwe fase in het decentralisatiebeleid is het nodig dat gekozen gaat worden voor een speerpuntenbenadering, waarbij aan het begin van een kabinetsperiode één of enkele passende beleidsterreinen worden geselecteerd waarop met name in die periode substantiële stappen worden gezet ter uitvoering van nieuwe decentralisatievoorstellen.

Het kabinet kiest een andere benadering. Via het Bestuursakkoord-Nieuwe-Stijl zijn, aan het begin van deze kabinetsperiode, afspraken gemaakt op een breed terrein van vraagstukken, waarbij ook de bestuurlijke inrichting (en dus eventuele decentralisatie) onderwerp van gesprek is. Ook in het normale verkeer tussen de departementen, VNG en IPO is de bestuurlijke inrichting onderwerp van gesprek, als het om nieuwe beleidsvoornemens gaat. Het kabinet wil verder op die weg omdat zo het beste maatwerk geleverd kan worden. Niet uit te sluiten valt dat daarbij decentralisatie een dominante factor wordt (zoals bijvoorbeeld in het nvvp-proces is gebleken). Maar dat moet dan de resultante zijn van beleidsanalyse en overleg; en niet een vooropgezet axioma. De maatschappelijke vraagstukken moeten leidend zijn voor de bestuurlijke arrangementen (en daarmee ook voor de vraag of er iets te decentraliseren valt).

Decentrale overheden moeten zo nodig nee durven zeggen tegen een decentralisatievoorstel indien dit vooral uitvoering betreft zonder de daarbij behorende beleidsvrijheid.

Decentralisatievoorstellen worden voorbereid met IPO en VNG. Hoewel uiteindelijk de politiek de inhoud van het bestuurlijk arrangement bepaalt, zal het kabinet zich altijd inspannen om een bestuurlijk arrangement te ontwikkelen dat goed werkbaar is voor gemeenten en provincies.

Beide Raden geven enkele bespiegelingen over het juiste bestuursniveau, gemeente of provincie, betreffende territoriale decentralisatie. Zo stellen de raden dat gemeenten in aanmerking komen als onderling sterk samen-

hangende uitvoerende taken bij decentralisatie in het geding zijn. Voor provincies is dat het geval als het om meer regisserende en coördinerende taken gaat. Het spreekt voor zich dat decentralisatie moet aansluiten daar waar de maatschappelijke problemen zich voordoen, wat de aard van die problemen is en welke bestuurslaag daarvoor het meest geschikt is.

De praktijk van decentralisatie is divers. Het is te simpel om te stellen dat de provincie in beeld komt naarmate maatschappelijke problemen de grenzen van de gemeenten overstijgen. Niet voor niets heeft het kabinet ingezet op schaalvergroting, enerzijds door gemeentelijke herindeling, anderzijds door het spoor van niet-vrijblijvende bovenlokale samenwerking in stedelijke gebieden¹ versterkt voort te zetten. Het kabinet hanteert als uitgangspunt dat er zo dicht mogelijk bij de burger bestuurd moet worden, maar stelt dat de maatschappelijke ontwikkelingen een eenduidige keuze van toedeling van taken aan de gemeente of aan de provincie steeds meer in de weg staat. Bovendien is ook hier differentiatie denkbaar bijvoorbeeld door binnen provinciale decentralisatie aan (groepen) gemeenten die aan bepaalde criteria voldoen.

De beide Raden pleiten voor vergroting van de differentiatiemogelijkheden van de lokale belastingheffing, niet voor verruiming van de omvang van de lokale belastingen. Daarbij wordt gewezen op het strijdige belang van de rechtsgelijkheid als gevolg van verschillen in belastingdruk op lokaal niveau. Tevens wordt een zwaardere lastendruk nadelig geacht voor de beleidsconcurrentie tussen de gemeenten en voor het op nationaal niveau te voeren inkomensbeleid.

Het kabinet onderschrijft het advies van de Raden voor wat betreft de omvang van het lokaal belastinggebied. In deze kabinetsperiode zal de omvang van het lokaal belastinggebied niet ter discussie worden gesteld. Met betrekking tot het pleidooi voor meer differentiatiemogelijkheden kan gesteld worden dat gemeenten nu al geruime mogelijkheden daartoe hebben. Daarbij merkt het kabinet op dat het gelijkheidsbeginsel de toepassing van allerlei differentiatiemogelijkheden beperkt. Belastingplichtigen moeten gelijk worden behandeld, tenzij voor de ongelijke behandeling objectieve rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn. Zelfs dan moet de heffing in relatie staan tot de mate van ongelijkheid. Het kabinet ziet met belangstelling uit naar het advies dat de VNG later dit jaar zal uitbrengen over de lokale belastingen in de 21e eeuw. Het kabinet zal dat advies van een nader standpunt voorzien en dit met de Tweede Kamer bespreken. Dan zal meer in het algemeen én meer in detail op het gemeentelijk belastinggebied worden ingegaan.

Een apart punt in het advies van de Raden is de suggestie van fiscalisering van verkeersboetes. Dat is niet zonder meer mogelijk. De parkeerbelasting die een aantal jaren geleden is ingevoerd, diende ter vervanging van de bestaande mogelijkheid tot het heffen van een parkeerretributie. Door die ingreep werd het voor gemeenten mogelijk bij het niet betalen van de belasting te kiezen voor het opleggen van een naheffingsaanslag in plaats van een strafrechtelijke boete. Aan die naheffingsaanslag is een verhaal verbonden van kosten die voortvloeien uit de inning van niet-betaalde parkeerbelastingen. Anders dan bij de strafrechtelijke boetes vloeien die inkomsten in de gemeentekas. Een dergelijke aanpak is alleen mogelijk als er sprake is van belastingheffing en dat is over het algemeen niet aan de orde bij verkeersovertredingen. Als het er om gaat gemeenten inkomsten te doen toekomen uit verkeersboetes, dan moet eerder gedacht worden aan de mogelijkheid de bevoegdheid van het Rijk tot het opleggen van strafrechtelijke of bestuurlijke boetes in bepaalde gevallen over te dragen aan de gemeenten.

¹ Zie beleidsnotitie «Bestuur in stedelijke gebieden», kamerstukken II, 2000/2001, 27 633, nr. 1.

HOOFDSTUK 4 VIER TERREINEN VOOR DECENTRALISATIE NADER BESCHOUWD

De Raden hebben vier thema's voor decentralisatie geselecteerd:

1. Lokale veiligheid
De Raden stellen voor de budgetten van het regionale politiekorps te decentraliseren voor gemeentelijke prioriteiten. Tevens wordt voorgesteld meer beleidsruimte voor partners in de veiligheidsketen te scheppen, zodat zij met gemeenten bindende afspraken kunnen maken.
2. Plattelandsontwikkeling
Een brede doeluitkering voor plattelandsontwikkeling wordt door de Raden voorgesteld. Deze doeluitkering wordt op basis van gebiedsgerichte plannen, die integraal van karakter zijn, door provincies verdeeld.
3. Zorg
Het voorstel is om niet-medische verstrekkingen uit de AWBZ over te hevelen naar gemeentelijk domein.
4. Verkeer en vervoer
De Raden stellen mobiliteitsfondsen voor, die beheerd worden door provincies en kaderwetgebieden.

In dit hoofdstuk worden de bestuurlijke arrangementen op bovengenoemde terreinen beschreven. Afgezien is van een beschrijving van andere decentralisatiethema's.

Reactie op voorstellen:

- plattelandsontwikkeling en verkeer en vervoer stroken met rijksbeleid
- analyse van de raden voor zorg en veiligheid voor samenwerking tussen de functionele en de territoriale kolom wordt gedeeld, maar de oplossingen van de Raden worden niet overgenomen.

4.1 Lokale veiligheid

«De zorg voor de openbare orde en veiligheid is een kerntaak van de overheid, niet in de laatste plaats van de gemeentelijke overheid... Het lokaal veiligheidsbeleid en het maatschappelijk initiatief zijn slechts effectief indien aansluiting en samenhang bestaan tussen lokaal gevoelde veiligheidsproblemen en -prioriteiten enerzijds en de inzet van zowel het repressieve instrumentarium van overheid als het niet-repressieve instrumentarium van de overheid en maatschappelijke organisaties anderzijds.» Deze analyse van de raden strookt met de opvattingen die het kabinet daar over heeft, die onder meer zijn opgenomen in het Integraal veiligheidsprogramma (kamerstukken II, 1998–1999, 26 604, nr. 1) en het Beleidsplan Nederlandse Politie (kamerstukken II, 1998–1999, 2635, nr. 1).

– Gemeenten centrale positie in veiligheidsbeleid

De gemeente heeft een centrale positie in het veiligheidsbeleid. Zij is het best in staat om onveilige situaties te traceren en maatregelen te treffen om het risico op ongevallen, rampen en overlast zo minimaal mogelijk te laten zijn. Niet alleen het openbaar bestuur, de politie en brandweer zijn verantwoordelijk voor veiligheid. Ook private partijen, zoals winkeliers, horeca-exploitanten, bedrijven en burgers zijn coproducten van veiligheid in het publieke domein. Het is aan gemeenten om met al deze partijen goede afspraken te maken over ieders inzet om de subjectieve en objectieve veiligheid te vergroten. Dit vindt idealiter zijn weerslag in een gemeentelijke veiligheidsnota. Lokaal integraal veiligheidsbeleid heeft dus vele partners die door gemeenten worden betrokken bij de beleids-

voorbereiding en uitvoering. Omdat de raden ingaan op de relatie tussen gemeenten en de regionale politiekorpsen, wordt het politiebestedel¹ kort beschreven.

De politie is verantwoordelijk voor de handhaving van de rechtsorde. De politiekorpsen functioneren onder dubbel gezag van de burgemeester en de officier van justitie. Het Openbaar Ministerie heeft het gezag voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de politie, de burgemeester voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en hulpverlening door de politie. Het Nederlandse politiebestedel is opgebouwd volgens het principe «decentraal tenzij». Met het oog op de kosten van de politie worden jaarlijks aan de politieregio's bijdragen beschikbaar gesteld. De regio's hebben een grote mate van vrijheid bij de besteding van deze middelen voor de politie.

– Rol van het rijk

Uit het decentrale karakter van de politieorganisatie vloeit voort dat de mogelijkheden op centraal niveau om te interveniëren op hoofdlijnen georiënteerd zijn. In dit verband zijn onder meer het Beleidsplan Nederlandse politie en de jaarlijkse landelijke politiebrieven van belang. Deze documenten, die door de ministers van BZK en van Justitie worden vastgesteld, bevatten de landelijke beleidsthema's. Op regionaal niveau wordt, met inachtneming van deze landelijke thema's, het meerjarig beleidsplan en het jaarplan vastgesteld, door het regionale college, waarin alle burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie zitting hebben. Dit regionale college stelt tevens beheersstukken vast (de begroting, de formatie, de organisatie en de jaarrekening)².

In regionaal verband vindt aldus afstemming en besluitvorming plaats met betrekking tot de prioriteiten in de politiezorg in de regio en de besteding van de bijdragen die aan het korps beschikbaar zijn gesteld met het oog op de kosten van politie. Het kabinet wenst de ruimte die op regionaal niveau bestaat zo veel mogelijk te handhaven.

– Meer invloed van gemeenten op besluitvorming in politieregio

De suggestie van de Raden dat een ruim deel van het regionale politiebudget vrij besteedbaar zou moeten zijn voor de uitvoering van lokale prioriteiten, neemt het kabinet niet over. Dit zou een stap in de richting zijn van de vroegere gemeentepolitie. Het kabinet ziet meer in het verstevigen van de positie van gemeenten om invloed te kunnen uitoefenen op besluitvorming over het politiebudget. Een aantal instrumenten zijn of worden daarvoor ontwikkeld, zoals

- het wettelijk inbrengrecht van gemeenteraden en
- het opstellen van een lokaal integraal veiligheidsplan.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 is voorzien in een wettelijk inbrengrecht voor gemeenteraden. De raad heeft hiermee een instrument in handen om aan het begin van de beleidscyclus lokale prioriteiten inzake openbare orde en veiligheid mee te geven, die doorwerken in het beleidsplan van het regionale politiekorps.

¹ De relatie met brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen blijft buiten beschouwing.

² Terzijde kan in dit verband worden gewezen op een wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993, op basis waarvan onder meer de bevoegdheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder wordt aangepast, in die zin dat het regionale college de beleidsstukken vaststelt en de korpsbeheerder de beheersstukken (Kamerstukken 2000/2001, 27 560, nrs. 1–3).

hulpverlening bij ongevallen en rampen. Dit vraagt om een sterke regierol en slagkracht van gemeenten. Deze taak kan alleen slagen als de lokale politiek prioriteit geeft aan veiligheidsbeleid. Nog lang niet alle gemeenten voeren integraal veiligheidsbeleid. Naar aanleiding van de recente rampen in Enschede en Volendam is duidelijk geworden dat het van groot belang is dat op korte termijn alle gemeenten lokaal integraal veiligheidsbeleid gaan voeren. Wanneer gemeenten een goed veiligheidsplan hebben vastgesteld, waarin onder meer is aangeduid wat de prioriteiten zijn en welke menskracht daarvoor nodig is, kan mede aan de hand van dit plan een goede afweging plaatsvinden over het politiebudget door de beheerders van het regionale politiekorps.

Het tweede voorstel van de Raden betreft het kiezen van zodanige organisatievormen en bekostigingswijzen bij de wederpartijen van de gemeente, dat partijen op het lokaal niveau voldoende ruimte hebben in het overleg met de gemeente tot bindende afspraken over inzet, beleidskeuzen en prestaties te komen. Verondersteld wordt dat de raden hierbij doelen op het openbaar ministerie en de politie. Het kabinet deelt de analyse dat er goed moet worden afgestemd tussen de gemeenten, het openbaar ministerie en de politie, maar zoekt de oplossing daarvoor in een goed functionerend driehoeksoverleg en kiest niet voor een structuurwijziging.

Ten aanzien van de bevoegdheden en regels op het gebied van de handhaving van de openbare orde denkt het kabinet over een wet waarin tot een systematische ordening van bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid wordt gekomen. De ontwikkeling daarvan is reeds aangekondigd in het Integraal Veiligheids Programma (kamerstukken II, 1998–1999, 26 604, nr. 1) en in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding (kamerstukken II, 1999–2000, 26 735, nr. 5). Door een dergelijke wet wordt onnodige versnippering van (grondslagen voor) bevoegdheden voorkomen en wordt nog eens onderstreept dat de handhaving van de openbare orde de laatste jaren is ontwikkeld tot een zelfstandig rechtsgebied.

Tot slot wijst het kabinet erop dat een burgemeester over steeds meer instrumenten beschikt dan enkel politie-inzet om het veiligheidsbeleid uit te voeren. In het kader van het Integraal veiligheidsprogramma is een kabinetsstandpunt in voorbereiding om gemeenten de mogelijkheid te geven feiten die tot verloedering en onveiligheid op straat leiden bestuurlijk te kunnen beboeten. Het gaat daarbij om zogenaamde «kleine ergernissen» zoals fout parkeren, te vroeg aangeboden vuilniszakken, vernieldeabri's, graffiti etc. Door gemeenten deze bevoegdheden te geven zijn zij ook verantwoordelijk voor het sluitstuk van het lokale integrale veiligheidsbeleid, namelijk de handhaving en kan er tot een effectiever veiligheidsbeleid worden gekomen.

Daarnaast is het lokaal bestuur in staat om via preventief beleid (bijvoorbeeld bestrijding voortijdig schoolverlaten en inrichting van de publieke ruimten), maatschappelijke opvang, cameratoezicht, noodbevel om de bestuurlijke handhaving van de rechtsorde mede zelf ter hand te nemen. Ook kunnen gemeenten voorwaarden stellen aan de vergunningverlening voor grootschalige evenementen om het risico op politie-inzet zo klein mogelijk te maken.

4.2 Plattelandsontwikkeling

«Plattelandsvernieuwing vereist een samenhangend en geïntegreerd gebiedsgericht beleid voor plattelandseconomie, (her)structurering van de landbouw en veeteelt, natuur en milieu, ruimtelijke inrichting en sociale aangelegenheden», aldus de Raden. Het kabinet deelt die mening.

Aan de gebiedsgerichte aanpak ligt voor de fysieke component een nieuw sturingsmodel ten grondslag. Op 21 december 2000 is daarvoor de Bestuursovereenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2001–2004 door de ministeries van LNV, VROM, VenW en het Interprovinciaal Overleg IPO ondertekend. De Bestuursovereenkomst beoogt een zakelijke manier van omgaan tussen Rijk en provincies, waarbij provincies de maximale ruimte hebben om in samenspraak met gemeenten, landbouw-ondernemers, natuur- en milieuorganisaties en het bedrijfsleven plannen te maken, waarin de gezamenlijke doelen worden uitgewerkt. Rijk en provincies sluiten vervolgens met elkaar een uitvoeringcontract. Dit bevat afspraken over het beschikbare geld per provincie, per gebied, per doel of instrument en over monitoring en evaluatie.

Om gebiedsgericht werken te faciliteren is de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid ontwikkeld. Deze regeling bundelt een aantal bestaande gebiedsgerichte subsidieregelingen op het terrein van LNV, VROM en V&W. De middelen worden ontschot ingezet voor goede gebiedsprogramma's, die onder meer een ontwikkelingsperspectief voor langere termijn bevatten met daarin operationele doelen en waarin de hoofd-doelen uit de bestuursovereenkomst zijn uitgewerkt. Het Rijk subsidieert maximaal 50% van het gebiedsprogramma, de andere helft moet komen van provincies, gemeenten, ondernemers en andere partijen binnen het gebied om er zeker van te zijn dat er ruim draagvlak is voor de integrale aanpak. De Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid is een groeimodel. Een aantal gebiedsgerichte subsidieregelingen op het terrein van milieu, verdroging en reconstructie van landbouwgebieden is nu gebundeld. Het streefdoel van het kabinet is om op den duur te komen tot één rijksregeling voor de gebiedsgerichte ontwikkeling van het landelijk gebied, waarbij zal worden gezien of de bestaande regeling, die met name gericht is op een aantal fysieke aspecten, kan worden uitgebreid met elementen gericht op de economische en sociale versterking van het landelijk gebied.

Gekozen is voor een rechtstreekse relatie van het Rijk met provincies in plaats van gemeenten, zoals de Raden voorstellen. De overweging hierbij is dat provincies het bestuurlijke niveau zijn om de regierol voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied te vervullen. Over het algemeen gaat het daarbij om regionale ontwikkelingen, die betrekking hebben op meer dan één gemeente. In het kader van de regierol heeft de provincie de verantwoordelijkheid voor de planvorming en programmering. Overigens wordt er in de afspraken over het sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied vanuit gegaan, dat de provincie de relevante partijen in het gebied, dus zeker de gemeenten, betreft bij de planvorming en programmering. Het succes van de gebiedsgerichte aanpak is afhankelijk van het draagvlak in het gebied en de medewerking van de verschillende actoren. Op termijn kan bekeken worden of samenwerkende gemeenten (onderdelen van) de gebiedsgerichte aanpak in zelf kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

4.3 Zorg

De Raden hebben het terrein van de zorg beschouwd op de mogelijkheden voor territoriale decentralisatie. Zij constateren drie belangrijke ontwikkelingen die van belang zijn voor de vraag voor welke opgaven het bestuurlijk stelsel voor de zorg in de komende decennia komt te staan. Ten eerste neemt de vraag naar zorg toe als gevolg van de vergrijzing. Ten tweede neemt de differentiatie van de vraag naar zorg toe als gevolg van verschillende voorkeuren van de burger en het overheidsbeleid van extramuralisatie. Ten derde maakt aanbodsturing plaats voor vraagsturing, met als uitgangspunt de zorgvraag van de burger. Deze ontwikkelingen zullen

volgens de Raden er onder andere toe leiden dat in de komende periode het zwaartepunt van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) verschuift van een regeling voor onverzekerbare risico's naar een arrangement met een grotere diversiteit aan voorzieningen. De Raden constateren dat daarmee een groter aandeel van de op grond van de AWBZ aangeboden voorzieningen in toenemende mate vergelijkbaar wordt met de voorzieningen, die onder bestuurlijke verantwoordelijkheid vallen van de gemeente, zoals wonen en welzijn voor burgers met lichamelijke, geestelijke of sociale beperkingen. Dit vergt volgens de raden een goede samenhang van de functioneel gedecentraliseerde AWBZ met verwante dan wel vergelijkbare gemeentelijke voorzieningen. De Raden zien territoriale decentralisatie van bepaalde AWBZ-voorzieningen naar de gemeenten als oplossing. Deze zouden dan naar de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) moeten worden overgeheveld, waarbij voor de gemeenten een zorgplicht zou gaan gelden.

– *Trends en het antwoord van het kabinet*

Met inachtneming van de hierboven beschreven trends (een toenemende en meer gedifferentieerde vraag naar zorg met een nadruk op vraagsturing) ziet het kabinet als belangrijkste element in het advies de benodigde versterking van de samenhang tussen de functioneel gedecentraliseerde AWBZ en vergelijkbare en verwante voorzieningen die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. Ook de samenhang met de zorg in het tweede compartiment (cure) is van belang.

– *Samenhang*

In het huidige beleid van het kabinet zijn al diverse lijnen uitgezet om de samenhang te vergroten waarbij het erom gaat zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de zorgvraag van de burger. Dat vraagt afstemming, samenwerking en een goed geregelde toegang voor de burgers tot het voorzieningenpakket van de gemeente en de aanspraken via de AWBZ (d.m.v. een goede indicatiestelling). Daar kunnen zeker nog een paar stappen worden gezet, het kabinet is zich ervan bewust dat om de modernisering van de AWBZ te doen slagen de gemeente een «natuurlijke» partner is.

– *Maatregelen die de samenhang vergroten en de kwaliteit verbeteren*

In het kader van de modernisering van de AWBZ wordt onder andere de betrokkenheid van de gemeente versterkt. Dat blijkt uit een streven naar een grotere betrokkenheid van de zorgkantoren bij het gemeentelijke voorzieningenpakket, de te ontwikkelen regiovisies, het onderzoek naar de beste vorm voor een samenhangend aanbod van voorzieningen, waarbij de mogelijkheid van een dienstverleningsstelsel wordt bezien, de ontwikkelde indicatiestelling, de relaties met de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de ontwikkelingen op het gebied van de jeugdgezondheidszorg.

De zorgkantoren kennen een raad van advies waarin (naast bijvoorbeeld patiënten/ consumenten) ook de gemeenten zitting hebben. De indicatieorganen nieuwe stijl functioneren onder gemeentelijke regie. Op het lokale niveau is afstemming van zorgarrangementen op gemeentelijke voorzieningen steeds meer zichtbaar. Sinds de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg/1994) in werking is getreden, is de toewijzing van vervoersvoorzieningen, rolstoelen en woonvoorzieningen gemeentelijk beleid.

Voor wat betreft de Wvg loopt op dit moment een onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van een dienstverleningsstelsel. Zo'n

dienstverleningsstelsel zou, met als uitgangspunt de huidige Wvg, een gedifferentieerd aanbod van maatschappelijke zorg- en dienstverlening onder de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente kunnen omvatten. Het zorgstelsel enerzijds en het dienstverleningsstelsel anderzijds zullen zowel in pakkeetsamenstelling, systematiek als in de besturing goed op elkaar afgestemd moeten zijn. De indicatiestelling valt voor de ouderenzorg reeds onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, voor gehandicaptenzorg en geestelijk gezondheidszorg zal dit op afzienbare tijd het geval zijn. Bij de indicatieorganen gaat het om *objectiviteit* (eenduidigheid), *onafhankelijkheid* (niet beïnvloed door een belanghebbende partij zoals zorgvrager, zorgaanbieder en financier) en *integraliteit* (alle voor de zorgbehoefte relevante informatie en regelingen worden meegewogen). De Ouder en Kind Zorg (consultatiebureaus) en de jeugdgezondheidszorg worden geïntegreerd (en zo onderdeel van de Openbare Gezondheidszorg). De regie van die integrale jeugdgezondheidszorg komt bij de gemeenten te liggen. Het basistakenpakket van de jeugdgezondheidszorg wordt wettelijk verankerd in de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid en de bijbehorende AMvB. De huidige OKZ-middelen in de AWBZ worden overgeheveld naar de gemeenten.

– *Conclusies*

Concluderend ziet het kabinet de oplossing voor een betere afstemming van het AWBZ- en gemeentelijk voorzieningenaanbod in versterking van de bestuurlijke samenhang tussen deze stelsels alsmede versterking van de samenhang op het voorzieningenniveau. Mogelijk kan een verschuiving in de bestaande voorzieningensystemen bijdragen aan die betere afstemming, maar dat is op voorhand niet te zeggen. Relevant voor dit vraagstuk is het eerdergenoemde onderzoek naar een dienstverleningsstelsel. Het kabinet zal op basis van de uitkomsten van dat onderzoek bekijken of zo'n dienstverleningsstelsel voldoende waarborg biedt voor een doelmatige zorgverlening voor personen die daarvan afhankelijk zijn. In het verlengde daarvan kan dan bekeken worden of een eventuele herschikking van voorzieningen tussen een dienstverleningsstelsel en het zorgstelsel aan de orde moet komen. Daarnaast zou, indien nodig, aan de voorkant (toegang tot de AWBZ) nog het nodige verbeterd kunnen en moeten worden. In het kader van de modernisering van de AWBZ loopt een traject gericht op de verbreding en professionalisering van de indicatiestelling.

– *Best practices*

Het kabinet is er zich terdege van bewust dat samenwerking vanuit de praktijk groeit. Het is waardevol om in deze praktijk te zoeken naar goede voorbeelden en daar extra aandacht aan te besteden. Er zijn voorbeelden van geslaagde relaties tussen de zorgkantoren, de gemeentelijk sociale pensions en de verslavingszorg. Via de zorgkantoren ontvangen bewoners van gemeentelijke sociale pensions gespecialiseerde psychiatrische zorg. In de verslavingszorg zijn op tal van plaatsen effectieve afspraken gemaakt over de samenhang tussen de klinische en de ambulante verslavingszorg. In de gehandicaptenzorg vinden we goede voorbeelden waarin wonen en zorg vanuit verschillende verantwoordelijkheden naadloos op elkaar worden afgestemd. In de ouderenzorg wordt op korte termijn gestart met een stimuleringsprogramma waarin de voorlopers op het gebied van combinaties van zelfstandig wonen met zorg en dienstverlening worden ondersteund.

VWS, SoZaWe en de VNG stimuleren dat Regionaal Indicatie Organen (RIO) ook de indicatie voor Wvg-voorzieningen verrichten. Steeds meer gemeenten zien daar de voordelen van in. RIO Zaanstreek was één van de

eersten. Daar is zelfs het bestaande Wvg-loket uitgangspunt geweest voor de opbouw van het RIO. De burger kan bij RIO Zaanstreek terecht voor een breed scala aan voorzieningen. Dat voorkomt veel lokettenleed en garandeert dat integraal naar de hulpvraag wordt gekeken.

Steeds meer wordt duidelijk dat de praktijk (en dan vooral de geslaagde praktijk) de lijn vormt om goede ontwikkelingen op lokaal niveau verder te helpen en te bestendigen.

4.4 Verkeer en vervoer

De Raden geven een goede omschrijving de beleidsopgave op het terrein van verkeer en vervoer, namelijk «de overheid schept noodzakelijke voorwaarden voor een effectieve en kostenefficiënte vervulling van de mobiliteitsbehoefte enerzijds en reduceert de negatieve externe effecten tot het hoogst noodzakelijke anderzijds.»

Het meest geëigende niveau waarop taken rondom verkeer en vervoer gelegd moeten worden, aldus de Rob en Rfv, zijn de provincies en de kaderwetgebieden. Dit strookt met het kabinetsbeleid. In het Nationaal Verkeers- en Vervoers Plan (NVVP) is de Gebundelde Doeluitkering (GDU) voor verkeer en vervoer geïntroduceerd die door provincies en kaderwetgebieden beheerd wordt.

Het kabinet is voornemens deze brede doeluitkering op termijn langs twee wegen uit te breiden:

- de grens van de gedecentraliseerde doeluitkering wordt van 25 mln gulden opgehoogd naar 500 mln per project (verwachte inwerkingtreding 1 januari 2003)
- de GDU wordt verbreed met de middelen voor duurzaam veilig en vervoersmanagement (verwachte inwerkingtreding 1 januari 2004)

De Planwet Verkeer en Vervoer (Stb. 423, 1998) regelt de taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. De essentiële onderdelen uit het Nationaal Verkeers- en Vervoers Plan, dat interactief tot stand komt, moeten worden doorvertaald in provinciale en lokale plannen voor verkeer en vervoer. Deze plansystematiek biedt voor gemeenten en provincies beleidsvrijheid om beslissingen rondom verkeer en vervoer te laten aansluiten bij ontwikkelingen op aanpalende terreinen zoals de ruimtelijke ordening, natuur en milieu. De middelen voor verkeer en vervoer worden beschikbaar gesteld via de gebundelde doeluitkering. Vanaf 2003 zal niet het Rijk, maar de provincies of (post) kaderwetgebieden beslissen over infrastructurele projecten tot 500 mln gulden. Voor gemeenten zal dat geen grote verandering betekenen, behalve dan dat er een ander loket voor bekostiging is. (Post)kaderwetgebieden en provincies krijgen daarentegen de financiële verantwoordelijkheid voor het beheer van de GDU. Zij moeten zelf beslissen over investeringen en de prioritering daarbij. Doordat de beslissing over en betaling van een investering in een hand ligt, kunnen de regionale belangen en de omgeving van de infrastructuur beter worden afgewogen dan wanneer het Rijk hierover beslist. Verkeer en vervoer past dan als een deel in het groter geheel van gebiedsgericht beleid, net zoals ruimtelijke ordening, natuur en milieu.

De positie van het Rijk wordt anders. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal voor projecten tot 500 mln gulden niet meer via geld kunnen sturen, maar via de toetsing van de provinciale en lokale plannen voor verkeer en vervoer. De opgebouwde expertise bij Rijkswaterstaat over mobiliteit zal beschikbaar komen voor provincies en (post) kaderwetgebieden, opdat zij hun nieuwe taak goed kunnen vervullen.

Het GDU-budget is een onderwerp van bestuurlijk overleg in het kader van het NVVP en de zogenaamde bereikbaarheidsprofielen én in het kader

van de regioconvenanten. Aan de hand van de landsdelige plannen wordt ondermeer gesproken over het GDU-budget en over de verdeling daarvan tussen de landsdelen.

Aan de keuze voor provincies en kaderwetgebieden ging een uitgebreid afwegingsproces vooraf. Zoals de Raden ook al aangeven in het advies zijn er diverse opties: provincies, of grote steden en centrumgemeenten en waar die niet zijn de provincies of gemeenten. Omdat verkeer en vervoer een beleidsopgave is die per definitie gemeentegrensoverstijgend is en waarbij een nauwe afstemming moet plaatsvinden over de maatregelen en de consequenties daarvan voor stad en omliggende gemeenten, heeft het kabinet gekozen voor een toedeling van taken aan provincies en post-kaderwetgebieden. In de huidige kaderwetgebieden zijn goede ervaringen opgedaan, juist ook op het terrein van verkeer en vervoer. Om die reden zal hier in de komende periode bij worden aangesloten.

Het kabinet tekent aan dat het aantal (post)kaderwetgebieden nog open is en, gezien de ervaringen, naar alle waarschijnlijkheid tenminste zeven zal zijn.

Met de keuze voor provincies en (post)kaderwetgebieden als ontvangende (en verdelende) partijen van de te decentraliseren middelen voor infrastructuurprojecten, vraagt de positie van de steden buiten de (post)-kaderwetgebieden extra aandacht. Immers, veel van de te bekostigen investeringen moeten juist in of om de steden plaatsvinden om de bereikbaarheid en leefbaarheid (en daarmee de vitaliteit) van de steden te waarborgen. Wanneer de provincie een rol vervult bij de verdeling van middelen, is het van belang dat die provinciale rol zo wordt ingevuld dat de steden én voldoende (meerjarige) zekerheid over de beschikbare middelen krijgen én voldoende beleidsruimte om de middelen in samenhang met bredere ruimtelijke investeringen in te zetten.

De samenwerking met andere partijen krijgt bij aanleg van infrastructuur vaak vorm via Publiek Private Samenwerking (PPS) constructies. Nu een deel van het budget voor infrastructuur wordt overgeheveld naar provincies, is de verwachting dat op provinciaal niveau meer PPS constructies ontstaan. Inmiddels hebben de Rob/Rfv en de Raad voor V&W aparte adviezen uitgebracht over het thema regionaal verkeer en vervoer. Het kabinet zal daar separaat op reageren, waarbij de samenwerking tussen de verschillende bestuursorganen en de samenwerking met de private sector nader aan de orde komt.

4.5 Conclusies

De Raden presenteren vier decentralisatievoorstellen op de terreinen zorg, lokale veiligheid, plattelandsontwikkeling en verkeer en vervoer. Op deze terreinen vindt op dit moment veel beleidsvernieuwing plaats. Nieuwe bestuurlijke arrangementen worden ontwikkeld en beproefd, zonder dat er altijd sprake hoeft te zijn van structuurwijzigingen. Het mobiliteitsfonds zoals de Raden voorstellen krijgt vorm via de uitbreiding van de gedecentraliseerde doeluitkering. De subsidieregeling gebiedsgericht beleid van LNV is te zien als een begin naar een brede doeluitkering voor plattelandsontwikkeling, die de Raden voor ogen hebben. Voor deze twee onderwerpen zit er niet zoveel licht tussen de voorstellen van de Raden en het kabinetsbeleid. Dat ligt anders voor de suggesties op het terrein van veiligheid en zorg.

Het kabinet is het eens met de analyse van de Raden dat er op deze twee terreinen meer samenwerking moet komen tussen de partijen, waardoor meer samenhang in beleid ontstaat. We doelen dan op de relatie gemeente en regiopolitie en gemeente en provincie in relatie tot het zorg-

kantoor. Voor wat betreft de zorg zet het kabinet in op meer samenhang op bestuurlijk en uitvoerend niveau. Een eventuele verschuiving tussen het AWBZ- voorzieningstelsel en gemeentelijke voorzieningen kan in het verlangde van het onderzoek naar het dienstverleningsstelsel aan de orde komen.

Voor wat betreft politie zet het kabinet in op een beter gebruik van de bestaande instrumenten door gemeenten, zoals het lokaal veiligheidsplan en het wettelijk inbrengrecht.