

Vergaderjaar 1998–1999

26 422

Inrichting en functioneren binnenlands bestuur

Nr. 1

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 februari 1999

Hierbij doe ik u mijn notitie Inrichting en functioneren binnenlands bestuur toekomen. Over de inhoud van de notitie heeft overleg met de VNG en het IPO plaatsgevonden.

Met deze notitie beoog ik inhoudelijke samenhang aan te brengen in en een nadere uitwerking te geven aan de beleidsvoornemens van het kabinet op het vlak van het binnenlands bestuur. Bij het laatste moet worden bedacht dat ten aanzien van veel van deze voornemens afzonderlijke beleidsvormingstrajecten zijn uitgezet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

1. Inleiding

Een zorgvuldige en competente overheid is essentieel voor een weerbare en waardevolle samenleving, dat is een samenleving waarin burgers en overheden, publieke en particuliere sector hun eigen verantwoordelijkheden hebben. Vanuit die verantwoordelijkheden wordt – waar nuttig, gewenst en noodzakelijk – naar samenwerking(svormen) gezocht. In dat licht is de democratische rechtsstaat geen kille abstractie. Door middel van het openbaar bestuur vormt hij namelijk het kader voor het articuleren en integreren van maatschappelijke belangen tot een algemeen belang: de res publica. In die zin is het openbaar bestuur als het ware de concrete belichaming van de democratische rechtsstaat. Deze symbiose brengt een sterke wederzijdse afhankelijkheid met zich. Enerzijds is de intrinsieke kwaliteit van de instituties van de democratische rechtsstaat van grote invloed op het functioneren van het openbaar bestuur. Omgekeerd heeft de mate waarin het openbaar bestuur erin slaagt maatschappelijke belangen te articuleren en te integreren – dit heeft op zijn beurt weer alles te maken met het probleemoplossend vermogen van het openbaar bestuur – zijn weerslag op de legitimatie van de democratische rechtsstaat. Anders gezegd: het feitelijk functioneren van het openbaar bestuur beïnvloedt in hoge mate het geloof en het vertrouwen dat de burger stelt in de democratische rechtsstaat en daarmee in het gehalte van de democratie in Nederland.

Zonder nu een al te somber beeld te willen schetsen van het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur – in vergelijking met veel andere landen marcheert het openbaar bestuur hier namelijk redelijk en bedachtzaam – kan aan de andere kant toch niet voorbij worden gegaan aan een aantal opvallende tekortkomingen – in paragraaf 3 geef ik een korte beschrijving – dat onze aandacht behoeft. Hierdoor is het openbaar bestuur op een aantal punten kwetsbaar geworden. Omdat deze tekortkomingen direct samenhangen met langlopende structurele ontwikkelingen, zal, indien geen actie wordt ondernomen, de kwetsbaarheid van het openbaar bestuur in de toekomst alleen nog maar verder toenemen. Zoals gezegd zijn deze tekortkomingen niet alleen in zichzelf problematisch – zij komen immers tot uitdrukking in een evenzo vaak tekortschietend vermogen op tijd nijpende maatschappelijke problemen op te lossen – zij tasten op den duur ook het democratisch gehalte van ons staatsbestel aan. Er is daarom geen reden om zelfgenoegzaam te zijn. Integendeel het gaat hier om een aantal reële problemen.

Juist vanwege mijn zorg over het probleemoplossend vermogen van het openbaar bestuur en de hoge prioriteit die het kabinet toekent aan het oplossen van een aantal feitelijke problemen zijn de in het regeerakkoord opgenomen beleidsvoornemens op het vlak van het openbaar bestuur van groot belang. Gesteld kan worden het regeerakkoord ook in dat opzicht een realistisch ambitieniveau kent. Bij alle ambitie past echter ook de constatering dat de tijd van mechanisch getinte blauwdrukken voorbij is. Ook van dat besef geeft het regeerakkoord blijk. De verhouding tussen verbeeldingskracht en de bestaande situatie – die reden tot zorg geeft – moet echter wel leiden tot wezenlijke verbeteringen.

Deze notitie heeft betrekking op de inrichting en de werking van het binnenlands bestuur, dat wil zeggen de mede-overheden in hun onderlinge relaties en in hun relatie tot het Rijk. Met deze notitie beoog ik de passages uit het regeerakkoord over het binnenlands bestuur verder uit te werken. Het gaat daarbij om een globale uitwerking met de nadruk op de onderlinge samenhang van de beoogde oplossingen. Deze samenhang is gelegen in de relatie die ik zie tussen enerzijds vergroting van de beleidsmatige effectiviteit van het openbaar bestuur en anderzijds de

democratische legitimatie daarvan. De bedoelde samenhang is wederkerig. Oplossingen die primair gericht zijn op verbetering van de beleidsmatige effectiviteit, hebben dus ook een positief effect op de democratische legitimiteit van het openbaar bestuur. Oplossingen van dit type zijn onder meer: meer ruimte voor duurzaam getinte (inter)-bestuurlijke samenwerking-op-maat, versterking van de regierol door het Rijk en – waar wenselijk – de provincie, en versterking van de gemeentelijke bestuurslaag door voortgezette gemeentelijke herindeling. Omgekeerd verwacht ik dat de door dit kabinet voorgestane wijzigingen in de interne staatsrechtelijke verhoudingen binnen de beide decentrale bestuurslagen, bijvoorbeeld de invoering van het correctieve referendum, niet alleen de democratische legitimiteit zullen versterken, maar ook de bestuurlijke effectiviteit.

De samenhangende uitwerking van de voor het binnenlands bestuur relevante passages uit het regeerakkoord acht ik van groot belang, omdat een dergelijke samenhang een beter inzicht biedt in zowel het doel als de onderbouwing van de onderling in tal van opzichten nogal uiteenlopende beleidsvoornemens terzake. Het komt mij voor dat het bedoelde inzicht zo spoedig mogelijk moet worden geboden, hetgeen verklaart waarom deze notitie niet tegelijkertijd met de begroting voor 2000 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Een belangrijk aspect van het binnenlands bestuur betreft de gevolgen van de steeds verder voortschrijdende Europese eenwording. Hierover heeft de Raad voor het openbaar bestuur onlangs een advies uitgebracht.¹ Het kabinet is voornemens daarop komend voorjaar te reageren. Dit betekent dat dit onderwerp in deze notitie verder buiten beschouwing blijft.

De beperking van deze notitie tot het binnenlands bestuur betekent dat de inrichting en de werking van het openbaar bestuur op rijksniveau hier niet in extenso aan de orde komt. In het onderstaande wil ik niettemin kort op dat onderwerp ingaan.

Het regeerakkoord besteedt aandacht aan de kwaliteit van het openbaar bestuur in al zijn geledingen. Daarbij worden belangrijke accenten gelegd op de kwaliteit van de rijksdienst en de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger. In het verlengde van de aankondigingen uit het regeerakkoord worden op het punt van de inrichting en werkwijze van de rijksdienst een aantal stappen gezet.

In de eerste plaats zal ik mij inzetten om een beter inzicht te krijgen in de inrichting en werking van de bestuurlijke verhoudingen in een aantal vitale maatschappelijke sectoren. In het verleden zijn door het rijk overheidstaken op afstand gezet, gedecentraliseerd, verzelfstandigd of geprivatiseerd. Daarbij speelden verschillende overwegingen een rol, zoals de wens te bezuinigen op de uitgaven van het rijk en de gedachte van de inschakeling van het middenveld of de markt bij de uitvoering van (voormalige) overheidstaken. Bij de afweging van de in het geding zijnde belangen in het kader van dergelijke processen gaat het echter niet alleen om economische aspecten, maar ook om rechtsstatelijke en sociale overwegingen. In het regeerakkoord wordt dit expliciet aangegeven: naast de voordelen van de markt dient ook aandacht uit te gaan naar de intrinsieke waarden van het overheidshandelen. Gedoeld wordt op fundamentele beginselen als rechtszekerheid, zorgvuldigheid, legitimiteit en gelijkheid. Deze beginselen moeten waarborgen dat er een expliciete belangenafweging plaatsvindt als het optreden van de overheid gevolgen heeft voor belanghebbenden.

¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed*, Den Haag 1998.

In deze fase van de beleidsvorming richten wij ons op de analyse van de situatie in een aantal sectoren. Het helderder in kaart brengen van de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft op zichzelf al toegevoegde waarde. Daarnaast is deze analyse mede van belang voor het verhelderen van de visie van het kabinet op de reikwijdte en invulling van het publiek domein. Wij zullen aan de gedachtenvorming daarover een extra stimulans geven in het kader van de regeringsreactie op een komend advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

In de tweede plaats heeft het kabinet in het regeerakkoord een kaders-tellende visie op toezicht aangekondigd. Deze is inmiddels tot stand gekomen in de vorm van een lijst met aandachtspunten voor de vormgeving en inrichting van het toezicht vanuit de ministeries. Bij toezicht gaat het om het verkrijgen van inzicht in de effectuering van voorgenomen beleid en om het creëren van voorwaarden voor de noodzakelijke aansturing en controle van uitvoerders van beleid. Ook op het punt van het toezichtsbeleid zullen vervolgstappen worden gezet. Deze zijn in het recente kabinetsstandpunt aangegeven.

In de derde plaats wordt gewerkt aan een Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Zelfstandige bestuursorganen zijn (uitvoerende) organisaties van de centrale overheid, die hun bestaan, bevoegdheid en functioneren rechtstreeks aan de wet ontleen. De ministeriële bevoegdheden en dus de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's zijn daardoor beperkt. Vanuit de Tweede Kamer is herhaaldelijk op een kaderwet aangedrongen: deze wordt gezien als het middel om een minimumpakket aan regels ten aanzien van ZBO's vast te leggen. Dat minimumpakket moet waarborgen dat een minister als portefeuille-verantwoordelijke en eerstverantwoordelijke voor de wetgeving binnen zijn portefeuille zicht kan houden op een goede gang van zaken op het betrokken terrein. Hierbij moet gedacht worden aan een goede verantwoording van de besteding van overheidsmiddelen, een correct gebruik van bevoegdheden en een juiste wijze van taakuitoefening door ZBO's. Daarvoor moet de minister in algemene termen politiek verantwoording afleggen. Gezien de grote diversiteit in de taken, de typen, de samenstelling, de historische achtergronden, de bevoegdheden en de organisatievormen van ZBO's blijkt het geenszins eenvoudig een minimumpakket, als door de Algemene Rekenkamer en door de Tweede Kamer bepleit, te formuleren en daarbij recht te doen aan de genoemde diversiteit. Het kabinet heeft zich voorgenomen dat in 1999 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zal worden gezonden.

Tenslotte kan nog worden vermeld dat in de komende jaren een extra impuls wordt gegeven aan het kwaliteitsbeleid bij de rijksoverheid, in het bijzonder bij uitvoerende organisaties met directe contacten met klanten. Dit past in het streven naar een verdere verbetering van de dienstverlening aan de burger. De Kamer zal binnenkort over de concretere uitwerking van dit voornemen nader worden geïnformeerd.

Deze korte opsomming van enkele voornemens uit het regeerakkoord geeft aan dat het kabinet serieus verder werkt aan de eigen inzet voor de res publica. Omdat is voorzien in separate informatie aan de Kamer over de verdere uitwerking van de hier te zetten stappen, wordt op de organisatie en werkwijze van de rijksoverheid in deze notitie niet verder ingegaan.

2. Leeswijzer

Deze notitie bestaat uit twee delen.

In paragraaf 3 noem ik de drie belangrijkste tekortkomingen in de inrichting en werking van het binnenlands bestuur:

- onheldere verantwoordelijkheden in het (interne) functioneren van gemeenten en provincies;
- ongewenste, want simplistische, fixaties op de verticale verhoudingen tussen de drie bestuurslagen;
- onbevredigend werkende procedures van publieke beleidsvoorbereiding, conflictbeslechting en rechtsbescherming («juridisering») met name in de verhoudingen tussen de bestuurslagen onderling.

Daarbij geef ik in kort bestek al aan wat de globale oplossingsrichting moet zijn. In paragraaf 4 vindt een verdere uitwerking plaats.

In paragraaf 4 schets ik aan de hand van een zestal thema's de contouren van een samenhangende aanpak van de eerder gesignaleerde tekortkomingen. Deze thema's zijn:

1. Wijzigingen in de interne staatsrechtelijke verhoudingen binnen de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag en in de verhouding tot de burgers.
2. Vergroting van de flexibiliteit in de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsarrangementen tussen overheden onderling en tussen overheden en private partijen.
3. Een nieuwe benadering van interbestuurlijke samenwerking.
4. Wijzigingen in de conflictbeslechting tussen overheden.
5. Regievoering door provincie en Rijk: meer mogelijkheden voor beïnvloeding en aansturing.
6. Versterking van de gemeentelijke bestuurslaag door middel van voortgezette gemeentelijke herindeling.

Tot slot geef ik in paragraaf 5 een overzicht van mijn beleidsvoornemens ten aanzien van de inrichting en werking van het binnenlands bestuur.

3. Tekortkomingen

In brede kring wordt een drietal tekortkomingen in de inrichting en het functioneren van het binnenlands bestuur onderkend. Ook in het regeerakkoord zijn deze problemen gesignaleerd. Het gaat daarbij om:

- a. Onheldere verantwoordelijkheden in het interne functioneren van gemeenten en provincies;
- b. Onvoldoende erkenning en facilitering van de in de bestuurlijke praktijk bestaande behoefte aan flexibele en dynamische taakbehartiging en samenwerking;
- c. Vermindering van de slagkracht van het openbaar bestuur als gevolg van een toename en opeenstapeling van vaak langdurige inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures («juridisering») ook in de verhoudingen tussen de bestuurslagen onderling

Ad a Onheldere verantwoordelijkheden in het interne functioneren van gemeenten en provincies

In de politiek-bestuurlijke praktijk blijken de respectievelijke verantwoordelijkheden in het interne functioneren van de gemeentelijke en provinciale bestuursorganen onhelder te zijn.¹ Beide bestuursstelsels kenmerken zich door een formele monistische grondslag. De werkelijkheid van alledag wordt echter steeds dualistischer. Ik noem in dat verband twee ontwikkelingen:

- De feitelijke taakverdeling tussen colleges en raden respectievelijk staten op het vlak van de uitoefening van bevoegdheden ontwikkelt zich in dualistische richting. De belangrijkste reden daarvoor is dat de

¹ Zie hiervoor ook het Rob-advies *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag 1997.

raads- en statenleden alleen al om praktische redenen (papierberg, tijdgebrek, ontbreken van ambtelijke ondersteuning) niet in staat zijn zich als echte medebestuurder op te stellen. Daar komt bij dat raden en staten vaak pas aan het eind van een beleidsontwikkelingsproces in beeld komen. Dit alles sluit aan op het formele dualisme dat het gevolg is van de directe toekenning aan B&W van veel belangrijke medebewindsbevoegdheden.¹ In veel raden en staten is men zich van deze ontwikkeling bewust en wordt er bewust gestreefd naar een meer controlerende en minder medebesturende taakinvoering. Als gevolg van de geringe afstand tussen burgers en samenleving enerzijds en met name gemeenteraden anderzijds blijft echter toch de neiging bestaan bij veel raadsleden zich ook met gedetailleerde bestuurszaken bezig te houden, hetgeen niet altijd bevorderlijk is voor de bestuurlijke efficiency. Deze neiging kan echter ook het gevolg zijn van de uitoefening van de op zich waardevolle ombudsfunctie door raadsleden. Een en ander zal door de staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» in haar advisering worden betrokken.

- Verder is er op het vlak van de collegevorming een grote variëteit aan meerderheidscolleges gegroeid. Dat wil zeggen dat in veel gemeenten één of meer grotere partijen niet in het college zijn vertegenwoordigd en de facto de rol van oppositie vervullen.²

Een afzonderlijk aandachtspunt betreft de explosieve groei die de bestuurlijke praktijk de laatste jaren laat zien van allerlei vormen van interactief bestuur. De vraag is gewettigd in hoeverre deze nieuwe bestuursvormen goed passen in het huidige bestel, omdat het dagelijks bestuur daarin een centrale rol vervult.

Zo dat niet het geval is, rijst de vervolgvraag tot welke aanpassingen in het stelsel dat zou kunnen leiden. De staatscommissie zal dit onderwerp in haar advisering betrekken.³

Oplappingsrichting: een meer dualistische inrichting van het provincie- en het gemeentebestuur, een en ander met name in het advies van de staatscommissie «Dualisme en lokale democratie».

Ad b Onvoldoende erkenning en facilitering van de in de bestuurlijke praktijk bestaande behoefte aan flexibele en dynamische taakbehartiging en samenwerking

Het gaat hierbij om een spanning tussen een bestuurlijke praktijk die behoefte heeft aan een flexibele en dynamische taakbehartiging en – in het verlengde daarvan – dito samenwerking enerzijds en een tweetal verouderde concepties anderzijds. Met dat laatste doel ik in de eerste plaats op de idee dat er een permanente verdeling van overheidstaken tussen de drie bestuurslagen zou bestaan, waarbij elke afzonderlijke taak in essentie door slechts één laag kan worden behartigd. Het tweede gedateerde concept is dat van de uniformiteit van provincies en gemeenten. Uit dat concept volgt dat niet alleen de inrichting van het provinciale en gemeentelijke bestuur op uniforme leest moet worden geschoeid, maar dat zulks evenzeer in principe zou moeten gelden – een zekere differentiatie in een aantal medebewindswetten neemt men daarbij voor lief – voor de toedeling van bevoegdheden, taken en middelen.

Deze concepties hebben ertoe geleid dat bij de rijksoverheid onvoldoende oog bestaat voor de ingewikkelde praktijk. Problemen manifesteren zich doorgaans niet netjes op één territoriale schaal. Ook zijn er verschillen tussen de gemeenten en provincies in de aard en intensiteit waarin vraagstukken zich aandienen. Hieruit volgt dat een effectief openbaar bestuur niet gebaat is met een strikte verticale scheiding van overheids-

¹ De nieuwe Gemeentewet (art. 148) biedt weliswaar de mogelijkheid de uitoefening van die bevoegdheden aan regels te binden; in de praktijk gaat hier weinig effect van uit.

² Deze dualistische ontwikkeling wordt enigszins gerelativeerd door de steeds gedetailleerder wordende collegeprogramma's waaraan de collegefracties zijn gebonden. Ten aanzien van dit laatste is er echter de laatste jaren sprake van een terugkeer naar programma's op hoofdlijnen.

³ In zijn essay Samenhang en overzicht gaat prof. J. Th. J. van den Berg op dit onderwerp in (blz. 5–8). Het Ministerie van BZK stimuleert de ontwikkeling van vormen van interactief bestuur. In een aantal proeftuingemeenten zal een evaluatie plaatsvinden. De resultaten daarvan vinden eind 1999 hun weg in een wetenschappelijke publicatie.

competenties en uniformiteit, maar juist met gedeelde verantwoordelijkheden, samenwerking – ook met niet-overheidsorganisaties – en differentiatie op het vlak van de taaktoedeling en -behartiging. Daarbij moeten de afzonderlijke gemeenten wel over voldoende bestuurskracht beschikken om deze gedeelde verantwoordelijkheid ook feitelijk te kunnen dragen. Het spreekt voor zich dat voor wat betreft de differentiatie de grenzen van de Grondwet en de organieke wetgeving in acht zullen moeten worden genomen.

Oplossingsrichting: meer flexibiliteit in taakbehartiging en voor samenwerkingsarrangementen-op-maat tussen overheden; meer mogelijkheden voor beïnvloeding door hogere overheden; robuuste en krachtige gemeenten door middel van een selectief herindelingsbeleid.

Ad c. Vermindering van de slagkracht van het openbaar bestuur als gevolg van onvoldoende samenhang in besluitvorming en een toename en opeenstapeling van vaak langdurige inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures («juridisering») ook in de verhoudingen tussen de bestuurslagen onderling

De laatste jaren is de aandacht gegroeid voor de problematiek van de zg. juridisering; ik wijs in dat verband op onder andere het kabinetsstandpunt terzake. Juridisering is een verschijnsel dat samenhangt met maatschappelijke ontwikkelingen als de voortdurende emancipatie en individualisering en de daarmee samenhangende verzakelijking van de samenleving. Het gebruik van juridische instrumenten en procedures is daarin een belangrijk element. Juridisering zie ik in het licht van deze ontwikkelingen als een zelfstandig en onvermijdelijk, ja zelfs als een in belangrijke mate gewenst verschijnsel in een moderne samenleving als de Nederlandse.

Juridisering wordt echter een maatschappelijk probleem, wanneer relaties en conflicten tussen burgers onderling, tussen burgers en bestuur, en tussen bestuursorganen onderling, primair en uitsluitend worden beheerst door juridische instrumenten en procedures, waarbij er geen ruimte meer is om op een andere en meer informele basis met elkaar om te gaan. Juridisering doet zich op alle terreinen van het maatschappelijk leven voor. Het verschijnsel juridisering is dan ook niet specifiek voor de Nederlandse samenleving en doet zich niet alleen voor op het terrein van het openbaar bestuur. Het beheersen van het proces van juridisering is daarmee niet een taak uitsluitend van de overheid, maar vereist de inzet van alle betrokkenen en meer ook voor alternatieve wijzen van omgang met elkaar en met conflicten.

De juridiseringsdiscussie komt voort uit zorg over de slagvaardigheid van het bestuur. Vanwege spanning tussen de behoefte aan snelle besluitvorming en de tijd die nodig is voor een zorgvuldige besluitvorming, rijst namelijk de vraag of het openbaar bestuur zijn werk nog goed kan doen. Onder meer door een toename en opeenstapeling van vaak langdurige inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures dreigt de slagvaardigheid van het bestuur in het gedrang te raken. Hoewel deze «juridisering» ook de verhouding burgers-overheid betreft, zal in het kader van deze notitie vooral de aandacht uitgaan naar de betrekkingen tussen overheden.

In zekere zin is deze vorm van juridisering het gevolg van de tekortschietende gangbare doctrine van interbestuurlijke verhoudingen, waarop ik onder b ben ingegaan. Immers, daar waar de taakverdeling tussen overheden in de praktijk minder strikt gescheiden van elkaar blijkt te zijn dan in de achterhaalde theorie, ontbreekt in diezelfde praktijk een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor die gezamenlijke opgaven.

4. Een samenhangende aanpak

In het regeerakkoord wordt ingegaan op de drie in het voorgaande weergegeven tekortkomingen in het openbaar bestuur. Ik werk die passages uit het regeerakkoord uit aan de hand van een vijftal thema's. De tweede tekortkoming, onvoldoende erkenning en facilitering van de in de bestuurlijke praktijk bestaande behoefte aan flexibele en dynamische taakbehartiging en samenwerking, wordt omwille van de hanteerbaarheid uitgewerkt in de thema's 2, 4, 5 en 6.

1. Wijzigingen in de interne staatsrechtelijke verhoudingen binnen de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag en in de verhouding tot de burgers.
2. Vergroting van de flexibiliteit in de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsarrangementen tussen overheden onderling en tussen overheden en private partijen.
3. Wijzigingen in de conflictbeslechting tussen overheden.
4. Een nieuwe benadering van interbestuurlijke samenwerking.
5. Regievoering door provincie en Rijk: meer mogelijkheden voor directe beïnvloeding.
6. Versterking van de gemeentelijke bestuurslaag door middel van voortgezette gemeentelijke herindeling.

4.1. Wijzigingen in de interne staatsrechtelijke verhoudingen binnen de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag en in de verhouding tot de burgers

Dit kabinet wil op een drietal punten de inrichting van de interne staatsrechtelijke verhouding binnen de gemeentelijke en de provinciale bestuurslaag alsmede de verhouding van die bestuurslagen tot de burgers wijzigen. Het regeerakkoord noemt namelijk:

- het correctief referendum, ook op gemeentelijk en provinciaal niveau;
- hervormingen in het kiesstelsel, in eerste instantie op landelijk niveau; en
- dualisering en verdere democratisering van het lokale bestuursmodel.

Over de eerste twee thema's kan ik in deze notitie kort zijn.

In het regeerakkoord is opnieuw bevestigd dat het correctief referendum zal worden ingevoerd. Dat wil zeggen dat de daarvoor noodzakelijke herziening van de Grondwet wordt voortgezet. Zodra de grondwetsherziening in tweede lezing is aanvaard, zal uitvoeringswetgeving ter uitwerking van die bepalingen voor het centrale en de decentrale niveaus in procedure worden gebracht. Aan VNG en IPO zal deze uitvoeringswetgeving, waarvan een nadere invulling en afbakening van het gemeentelijke en provinciale referendum deel uit zal maken, worden voorgelegd.

De passage in het regeerakkoord over hervormingen in het kiesstelsel betreft primair de verkiezing van de Tweede Kamer; een thema dat in deze notitie buiten beschouwing blijft. Nu de staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» in haar advies het onderwerp combinatie en spreiding van verkiezingen zal behandelen, zal het kabinet in zijn reactie op dat advies nagaan of in dat verband wijzigingen in de kiesstelsels voor provinciale staten en gemeenteraad noodzakelijk zijn.

Blijkens het regeerakkoord heeft dit kabinet een duidelijke en principiële uitspraak gedaan ten gunste van meer dualisme op het gemeentelijke

bestuursniveau. Inmiddels is de staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» ingesteld. Deze commissie heeft als opdracht te onderzoeken op welke wijze de gewenste dualisering van het lokale bestuursmodel vorm kan krijgen. Verder gaat de commissie na hoe de eventuele invoering van de direct gekozen burgemeester zich tot een dergelijke dualisering verhoudt. De commissie kan ook adviseren tot invoering van een gedifferentieerd model. De staatscommissie brengt uiterlijk op 1 januari 2000 haar advies uit. Mogelijk betreft zij ook het provinciale bestuur daarin. In het kabinetsstandpunt volgend op dit advies zal in ieder geval worden ingegaan op de doorwerking van het advies in de inrichting van het provinciaal bestuur.

Voor de kortere termijn neem ik op het vlak van de dualisering en de verdere democratisering van het lokaal bestuur de volgende initiatieven: Op 9 februari jl. werd de nota van wijziging inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin («burgemeestersreferendum»)¹ (nr. 25 444), bij de Tweede Kamer ingediend; zodra de laatstgenoemde wijziging van de Gemeentewet in werking is getreden, zal ik de mogelijkheid van dit burgemeestersreferendum actief onder de aandacht van de gemeenten en de commissarissen van de Koningin brengen; het wetsvoorstel inzake de wethouder van buiten de raad en de gedeputeerde van buiten de staten is ter advisering aan de Raad van State gezonden.

Een afzonderlijk aandachtspunt betreft de omvang van provinciale staten. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in het vorige kabinet, mw. A. G. M. van de Vondervoort, heeft hierover een notitie aan uw Kamer gezonden, zonder overigens over dit onderwerp zelf al een standpunt in te nemen. Deze discussie heeft een impuls gekregen door een voorstel van de heren Van Kemenade en Verstedden. In dit voorstel wordt het aantal statenleden op 45 bepaald, met de mogelijkheid voor de staten om zelf een andere omvang vast te stellen in de bandbreedte tussen 35 en 55 leden. In de notitie van Staatssecretaris Van de Vondervoort wordt een drietal aandachtspunten genoemd, te weten de relatie slagvaardigheid-omvang, de doorwerking naar de omvang van gemeenteraden, en de verminderde toegang van kleinere partijen als gevolg van een hogere kiesdrempel.

¹ Het burgemeestersreferendum is een figuur waarbij gemeenteraden kunnen besluiten om over burgemeesterssollicitanten een uitspraak van de kiesgerechtigden te vragen. Deze uitspraak van de kiezers is vervolgens bepalend voor de aanbeveling aan de Kroon.
² De Britse Labourregering heeft dit verband ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van Groot-Londen al wel gelegd. De nieuwe bestuursstructuur voor Groot-Londen voorziet namelijk in een krachtige direct door de burgers gekozen burgemeester en een gemeenteraad van slechts 25 leden.
A Mayor and Assembly for London (White Paper), par. 4.12 (<http://www.london-decides.detr.gov.uk/whitepaper>).

³ Over dit onderwerp heeft de Rob onlangs een advies uitgebracht, genaamd Tussen staat en electoraat. Begin 1999 wordt het kabinetsstandpunt over dit advies vastgesteld.

⁴ Zie hiervoor o.a. E. Kalk, «Toekomstverkenningen op lokaal niveau: wie zijn erbij betrokken» in: Goede raad voor de toekomst, Den Haag 1998, 19–31.

⁵ In Duitsland hebben de meeste Länder in de jaren '90 in hun gemeentewetten het lokale volksinitiatief opgenomen.

Naar mijn mening kan het debat over de omvang van provinciale staten niet los worden gezien van de beoogde rol van de provincie en de beoogde inrichting en werking van het provinciaal bestuur. Juist een krachtiger regierol van de provincie vereist namelijk een grotere mate van politiek-bestuurlijk slagvaardigheid. Dat zou een reden kunnen zijn voor verkleining van de omvang van provinciale staten. De relatie met de inrichting en werking van het provinciaal bestuur zal aan de orde komen in het te zijner tijd uit te brengen kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie.²

Daarnaast hecht ik eraan dat het publieke debat over staatkundige vernieuwing op alle drie de bestuurlijke niveaus voortgaat. Thema's daarbij zouden kunnen zijn de rol en de positie van politieke partijen,³ de relatie interactief bestuur-primaat van de politiek,⁴ en invoering van een (lokaal) volksinitiatief.⁵ Ontwikkelingen in het buitenland kunnen daarbij inspirerend en stimulerend werken. Op enig moment zal dat debat ook weer in de politieke arena moeten worden gevoerd.

4.2. Vergroting van de flexibiliteit in de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsarrangementen tussen overheden onderling en tussen overheden en private partijen

Uitgangspunt bij dit onderwerp is de notie dat er op veel terreinen geen gefixeerde afbakening van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden bestaat en ook niet kan bestaan tussen de drie bestuurlijke niveaus. Hieruit volgt dat ik grote waarde toeken aan interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten; het model van de drie bestuurslagen staat dus niet ter discussie. Dit mag overigens niet worden uitgelegd als een ontkenning van het bestaan van bovengemeentelijke en bovenprovinciale problemen. Ik zie echter weinig heil in een heropening van de schaalgerichte structuurdiscussie. Bestuurlijke oplossingen moeten dus binnen de huidige drie-lagenstructuur worden gevonden.

Deze nadruk op interbestuurlijke samenwerking laat onverlet dat in voorkomende gevallen een hogere overheid over de mogelijkheden moet beschikken om op een gerichte wijze beleidsprocessen van een decentrale overheid te beïnvloeden. Naast interbestuurlijke samenwerking ga ik dus uit van een wezenlijke versterking van de provinciale rol ten aanzien van de oplossing van de bovengemeentelijke problematiek en van het Rijk ten aanzien van de oplossing van bovenregionale vraagstukken. In paragraaf 4.4. ga ik hierop nader in.

Een belangrijk juridisch kader voor de interbestuurlijke samenwerking is en blijft de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr moet, binnen de bestuurlijke hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten (het drie-lagenmodel), transparante en dynamische vormen van interbestuurlijke samenwerking mogelijk maken. In de afgelopen jaren is evenwel gebleken dat de Wgr in een aantal opzichten onvoldoende ruimte bood voor de mate van dynamiek die de bestuurlijke praktijk vroeg. Dat heeft ertoe geleid dat al onder het vorige kabinet een concept-wetsvoorstel heeft voorbereid, waarin de bundelings- en integratieverplichting alsmede de provinciale bevoegdheden inzake toetsing, goedkeuring, aanwijzing en oplegging van gemeenschappelijke regelingen worden geschrapt. Over dit concept heeft inmiddels overleg plaatsgevonden met het IPO en de VNG. Dit heeft er toe geleid dat er een geclausuleerde aanwijzingsbevoegdheid voor de provincies zal worden gecreëerd om te voorzien in situaties, waarbij ingeval van gemeenschappelijke regelingen ten aanzien van belangrijke taken een enkele gemeente – al dan niet vrijwillig – buiten boord valt. Het concept-wetsvoorstel zal op dit onderdeel worden aangepast.

Aan de provincie is wel een ordenende taak voorbehouden in het kader van haar regierol bij bovenlokale aangelegenheden. Ik denk daarbij aan het bijeen brengen van partijen (overheden en anderen) voor het oplossen van bepaalde problemen en het richten van deze samenwerkingsverbanden op bovenlokale vraagstukken. Het gaat kortom om een gerichte provinciale betrokkenheid. Deze taak zal door de provincies zelf moeten worden ingevuld. Hierdoor is het mogelijk dat rekening wordt gehouden met specifieke regionale omstandigheden. Het is mijn bedoeling in 1999 een wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr bij de Tweede Kamer in te dienen. Daarnaast vindt een herijking van de Wgr plaats. Aandachtspunten daarbij zijn de transparantie met betrekking tot de structuur en werkwijze van een samenwerkingsverband en de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Thans is nog niet aan te geven of de bevindingen zullen leiden tot voorstellen tot wetswijziging.

Wanneer het met het oog op een provinciedekkende structuur van belang is dat er een vorm van structurele samenwerking tussen gemeenten

onderling en eventueel ook andere instanties tot stand komt, is het gewenst dat de provincie over specifieke instrumenten beschikt om een samenhangende aanpak mogelijk te maken en desnoods daarbij het voortouw te nemen. Bij de rampenbestrijding bestaat een dergelijke figuur al. De bevoegdheden van de provincie dienen in dergelijke gevallen in sectorwetgeving te worden geregeld.

Een afzonderlijk punt van aandacht vormen de politieregio's, de brandweerregio's en de geneeskundige regio's. De schaal van deze verschillende regio's is niet overal dezelfde, terwijl vanuit een meer integrale visie op hulpverlening – met name met het oog op de rampenbestrijding – een pleidooi voor schaalharmonisatie kan worden gehouden. Daarbij dient echter wel de vraag te worden gesteld hoe dergelijke specifieke regio's zich verhouden tot de bestuurlijke hoofdstructuur, dat wil zeggen de gemeenten en de provincies. Bij de beantwoording van deze vraag hecht ik evenwel veel waarde aan het feit dat de in deze regio's behartigde taken sterk beheersgericht zijn. Tot slot gaat het hier niet alleen om bestuurlijk-organisatorische kwesties, maar ook over de interne organisatie en aansturing. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in het voorjaar van 1999 in zijn beleidsnota inzake rampenbestrijding op dit onderwerp terugkomen. Er zal tijdig overleg plaatsvinden met de meest betrokken partijen – waaronder de VNG en het IPO – over de beleidsvoornemens.

In een aantal grootstedelijke gebieden blijft voorlopig de Kaderwet bestuur in verandering het kader voor regionaal bestuur. Inmiddels is in alle zeven gebieden de kaderwetstatus verlengd tot uiterlijk 1 januari 2003.¹ In Twente en mogelijk ook Utrecht wordt deze status wellicht eerder beëindigd. Een dergelijke vroegtijdige beëindiging mag niet leiden tot verstoringen in de uitvoering van de lopende VINEX-contracten. Voor het aflopen van de kaderwetstatus dient een grondige evaluatie te zijn uitgevoerd. In het geval van Amsterdam en Rotterdam is daarin voorzien voor 1 januari 2002.

Pas na afronding van deze evaluaties kan een weloverwogen definitief besluit worden genomen over een wettelijke regeling voor de behartiging van strategische regionale taken in deze gebieden. De klassieke opties daarbij zijn:

- gemeentelijke herindeling; voorstellen daartoe zijn in procedure ten aanzien van Utrecht/Vleuten², Twente³ en Zuidoost-Brabant⁴;
- intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr;
- versterking van de sturende rol van de provincie.

Het is denkbaar dat uit de genoemde evaluaties nog andere opties – dat kunnen ook mengvormen zijn – naar voren komen. Ik wil daar echter niet op vooruitlopen. Voorlopig zijn de kaderwetgebieden vooral gebaat met het (verder) beproeven van stevige samenwerking op bestuurlijk-organisatorisch vlak.

In het voorgaande heb ik al aangegeven veel waarde toe te kennen aan een dynamisch en flexibel stelsel van interbestuurlijke samenwerking. De Wgr blijft daarvoor, zij het met enige aanpassingen, het meest geëigende kader. Ik ben mij er echter van bewust dat in bepaalde gevallen overheden samenwerkingsconstructies aangaan op privaatrechtelijke grondslag. Met name wanneer er sprake is van samenwerking met private partijen is dit het geval. In 1997 bleken er op gemeentelijk niveau 1104 alternatieve samenwerkingsarrangementen⁵ te bestaan, tegen bijna 800 gemeenschappelijke regelingen (zie ook het onderstaande diagram).⁶

¹ Om dit mogelijk te maken is voor de regio Rotterdam, waar in verband met de destijds voorziene vorming van een stadsprovincie een eerdere vervaldatum gold, een wijzigingswet (Verlenging regeling stadsregio Rotterdam) van kracht geworden.

² De provincie Utrecht heeft een ontwerp-regeling vastgesteld. Een wetsvoorstel wordt voorbereid.

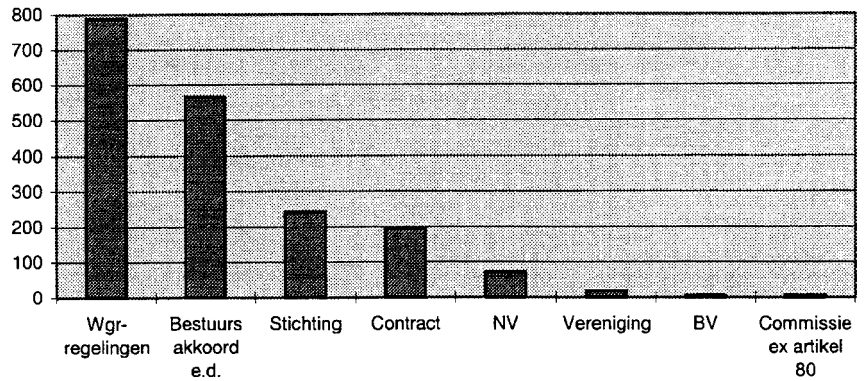
³ Een hiertoe strekkend wetsvoorstel is bij de Tweede Kamer ingediend.

⁴ GS van Noord-Brabant hebben inmiddels de Arhi-procedure in werking gesteld.

⁵ Daaronder begrepen bestuursakkoorden, convenanten, e.d.

⁶ SGBO, Samenwerking tussen decentrale overheden. Aantallen, motieven en trends, Den Haag 1997, 16.

Figuur 1: Het gebruik van de verschillende samenwerkingsvormen door overheden



Hoewel ik ten aanzien van de juridische vormgeving van samenwerkingsarrangementen – zeker daar waar het de behartiging van meer permanente taken betreft – een principiële voorkeur blijf houden voor een expliciet publiekrechtelijke grondslag (nl. de Wgr), acht ik het aan de andere kant voorstelbaar dat overheden onder bepaalde omstandigheden een privaatrechtelijke grondslag kiezen.¹ Deze keuzevrijheid past in het door het kabinet voorgestane dynamische en flexibele stelsel van interbestuurlijke samenwerking.

Bij dit stelsel is een adequate democratische legitimatie van groot belang. Dit is mogelijk langs twee lijnen:

In de eerste plaats moeten gemeenteraden direct zijn betrokken bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het gaat hier primair om een goede controle op het bestuur van deze samenwerkingsverbanden. Om na te gaan of dat thans het geval is, is het noodzakelijk dat meer inzicht wordt verkregen in het feitelijk functioneren van de gemeenteraden op dit vlak. Ik sluit niet uit dat op grond van deze inzichten andere vormen van betrokkenheid van gemeenteraden worden ontwikkeld en dat de hieruit voortvloeiende beleidsvoornemens hun beslag zullen krijgen in een tweede, meer integrale, herziening van de Wgr.

Daarnaast ben ik voorstander van een meer actieve openbaarheid ten aanzien van het gevoerde bestuur in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en andere, privaatrechtelijke, samenwerkingsconstructies. Op die manier kunnen niet alleen de betrokken gemeenteraden, maar ook burgers, maatschappelijke verbanden en de media hun respectievelijke controlerende taken uitvoeren. Mogelijk zal ik voorstellen hierover in verband met de bovengenoemde tweede herziening van de Wgr wettelijke normen vast te stellen.

4.3. Een nieuwe benadering van interbestuurlijke samenwerking

Naast de voornemens gericht op aanpassing van de bestuurlijke organisatie, heeft in het bestuurlijke beleid de decentralisatie van rijkstaken altijd een belangrijke plaats ingenomen. Ook dit kabinet acht een voortgezette decentralisatie waardevol. Van grote operaties op dit vlak wordt echter afgezien. Het belang van decentralisatie wordt thans binnen de rijksoverheid voldoende onderkend. Hieruit volgt dat het accent verschuift naar meer maatwerk en zorg voor de kwaliteit van decentralisatieprocessen.²

¹ Bijvoorbeeld omdat ook private partijen betrokken zijn. Privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen weliswaar deelnemen aan gemeenschappelijke regelingen, mits hun bestuur daartoe bij koninklijk besluit is gemachtigd (art. 93 sub b Wgr). Het gaat hierbij doorgaans om nutsbedrijven. Het is aannemelijk dat de verplichtingen die de Wgr als zodanig stelt als een belemmering worden ervaren voor het kiezen van een gemeenschappelijke regeling als juridische basis voor een samenwerkingsarrangement waaraan ook private partners deelnemen. Ik zal dit onderwerp betrekken bij de genoemde brede herijking van de Wgr.

² Zie hiervoor ook de aanbevelingen in het rapport *Decentraliseren met beleid* van prof. Dr. F. Fleurke e.a., Den Haag 1997.

Naast deze herschikking van taken en bevoegdheden zal de aandacht de komende jaren met name moeten worden gericht op de interbestuurlijke samenwerking. In de voorgaande paragraaf ben ik al ingegaan op de formeel-juridische vormgeving van de interbestuurlijke samenwerking. In deze paragraaf besteed ik aandacht aan de door mij voorgestane inhoudelijke benadering van interbestuurlijke samenwerking.

Voorop staat dat interbestuurlijke samenwerking gericht moet zijn op het oplossen van problemen. In mijn betoog eerder in deze notitie heb ik al gesteld dat feitelijke problemen zich vaak op verschillende bestuurlijke niveaus manifesteren, waardoor een gezamenlijke aanpak noodzakelijk is. Een dergelijke oplossingsgerichte inhoudelijke samenwerking gaat echter niet alleen uit van schaalgerichte complementariteit, maar veronderstelt ook dat de verschillende betrokken overheden elkaar op het stuk van inhoudelijke kennis en processuele vaardigheden aanvullen.

Zoals al eerder opgemerkt is het verder van belang dat een flexibele en dynamische vormgeving van samenwerkingsarrangementen mogelijk is. Alleen op die manier kan maatwerk worden geleverd, dat wil zeggen: kunnen feitelijke problemen werkelijk effectief worden aangepakt. Hieruit volgt een grote mate van differentiatie op het vlak van de interbestuurlijke samenwerking. In de praktijk moet hierbij onder andere aan het grote stedenbeleid worden gedacht.

De ambitie om samenwerking probleem- en resultaatgericht te laten zijn, komt ook tot uitdrukking in het bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS). Het kabinet ziet dit akkoord namelijk als een kader om tezamen met de andere overheidslagen te investeren in de onderlinge samenwerking teneinde concrete maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Het BANS voorziet in de instelling van een Overhedenoverleg dat als forum voor de interbestuurlijke samenwerking moet gaan fungeren. Verder bevat het BANS belangwekkende passages over de ontwikkeling van nieuwe bestuurlijke instrumenten.

De tijd voor het tot stand brengen van het BANS is beperkt. Het moet worden gezien als een kader voor het in te stellen halfjaarlijkse overhedenoverleg, waarbij in de loop van de kabinetsperiode niet alleen de voortgang van afspraken uit het akkoord wordt bewaakt, maar ook nadere uitwerking van voornemens plaatsvindt en afhankelijk van de actualiteit nieuwe onderwerpen kunnen worden toegevoegd.

Niet het bestuursakkoord, maar het overhedenoverleg staat derhalve centraal. Om zijn rol als richtinggevend kader te vervullen, zal het bestuursakkoord als volgt worden opgebouwd:

1. een preambule waarin wordt ingegaan op de noodzaak en de meerwaarde van complementair bestuur;
2. een (eenvoudig) statuut voor het halfjaarlijkse overhedenoverleg;
3. afspraken over de kwaliteit van het openbaar bestuur (omgangsregels, monitoring/informatierelaties, terugdringing juridisering en instrumentele vernieuwing/nieuwe bestuursvormen);
4. een «voorraadagenda», waarin wordt aangegeven welke onderwerpen op het terrein van sociale infrastructuur en van ruimtelijk-economische infrastructuur zich in deze kabinetsperiode lenen voor gezamenlijke uitwerking. Deze «voorraadagenda» moet concreet genoeg zijn uitgewerkt om direct in het eerste overhedenoverleg afspraken vast te leggen over een beperkt aantal onderwerpen waarmee gezamenlijk, en met een samenhangende inzet van middelen, van start wordt gegaan.

Een veelbelovende vorm van interbestuurlijke samenwerking betreft de gebiedsgerichte variant die op verschillende beleidsterreinen in opkomst

is. In het regeerakkoord wordt in dit verband ook de mogelijkheid van regiocontracten genoemd. Op ruimtelijke terrein is in navolging van het WRR-rapport over het ruimtelijk beleid sprake van regionale ontwikkelingsgebieden. Het gaat daarmee om een concept dat de komende tijd nog verdere uitwerking behoeft. Centraal bij gebiedsgerichte samenwerking staat de notie dat overheden onderling samenwerken bij het oplossen van een bepaald probleem, waarbij zij bovendien tegelijkertijd kiezen voor een brede en integrale benadering daarvan. Dit betekent dat ook belendende vraagstukken voorwerp van gezamenlijke beleidsontwikkeling zijn, terwijl in de instrumentele sfeer eveneens samenhangen worden gelegd, bijvoorbeeld door het ontschotten van de op de aan de orde zijnde problemen gerichte geldstromen. Tot slot biedt gebiedsgericht werken goede mogelijkheden voor interactieve beleidsvoering, ook en juist in de eerste fases van het beleidsproces.

Het kabinet heeft hoge verwachtingen van deze nieuwe benadering van interbestuurlijke samenwerking. Dit is met name het geval als het om het ruimtelijk beleid gaat, zoals blijkt uit de bestuurlijke vertaling van de nota Ruimte voor Nederland/Startnota ruimtelijke ordening 1999.

De rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het geheel van deze ontwikkelingen op het vlak van de inhoudelijke kant van de interbestuurlijke samenwerking is vooral coördinerend, zij het dat ik veel belang toeken aan mijn verantwoordelijkheid voor de zorg over de democratische controle op interbestuurlijke arrangementen. Op dit vlak wil ik duidelijke kaders formuleren. Voor het overige gaan de inhoudelijke aspecten als zodanig uiteraard primair de desbetreffende andere ministeries aan. Aan mijn coördinerende rol wil ik de volgende invulling geven:

1. Het zichtbaar maken van relevante bestuurlijke ontwikkelingen.
2. Bundeling van ervaring en kennis en de resultaten daarvan beschikbaar stellen aan andere betrokkenen.
3. Het nemen van initiatieven die leiden tot kwaliteitsverbetering en – waar nodig – een betere vormgeving, daaronder begrepen de bestuurlijke vormgeving.
4. Het voorgaande kan ertoe leiden dat bij wijze van sluitstuk kaders worden geformuleerd. De zorg voor naleving daarvan berust bij de betrokken departementen.

4.4. Wijzigingen in de conflictbeslechting tussen overheden

In een gedecentraliseerde democratische rechtsstaat is het – zeker als er sprake is van intensieve onderlinge samenwerking tussen overheden – onvermijdelijk dat er zo nu en dan conflicten optreden. De vraag is op welke wijze die conflicten worden beslecht. Het uitgangspunt behoort daarbij te zijn dat rechtsbeschermingsprocedures niet het eerste middel zijn voor conflictbeslechting tussen overheden. Bezinning op alternatieven is daarom noodzakelijk. De analyse op het juridiseringsvraagstuk in meer algemene zin is waarschijnlijk voor een deel ook van toepassing op dit probleem. Dat wil zeggen dat vaak genoemde generieke oplossingen als deregulering, stroomlijning van besluitvormingsprocedures en intelligent procesmanagement ook hier een positief effect kunnen sorteren. Dit neemt niet weg dat ook specifieke aandacht voor dit bijzondere facet van de verhouding tussen overheden nodig is.

Uit het voorgaande vloeit voort dat ik – onder meer in het kader van het bestuursakkoord-nieuwe-stijl – speciaal aandacht zal besteden aan het aspect van de conflictenbeslechting tussen overheden. Zoals ik bij de behandeling van de begroting van mijn departement al heb gemeld, is een extern onderzoek gestart naar mogelijke alternatieve manieren van

geschillenbeslechting. Dit onderzoek wordt in de eerste helft van 1999 voltooid.

4.5. Regievoering door provincie en Rijk: meer mogelijkheden voor beïnvloeding en aansturing

Uit de paragrafen 4.2. en 4.3. blijkt dat ik veel waarde toeken aan effectieve samenwerking tussen overheden. Deze samenwerking beweegt zich echter in een spanningsveld tussen enerzijds een reële keuzevrijheid voor betrokken overheden over de wijze waarop zij op basis van een eigen beleidskeuze de beoogde gezamenlijke doelen denken te verwezenlijken, en anderzijds de noodzaak dat juist in een democratische rechtsstaat feitelijke problemen worden opgelost. Hieruit volgt dat interbestuurlijke samenwerking niet vrijblijvend kan zijn. Dit betekent dat het soms wenselijk kan zijn interbestuurlijke samenwerking te laten plaatsvinden onder een duidelijke regie. Verder moet het onder omstandigheden mogelijk zijn om bij wijze van sluitstuk op de in deze notitie verwoorde samenwerkingsfilosofie knopen door te hakken voor het geval de samenwerking niet tot goede resultaten zou leiden.

In het regeerakkoord is daarom vastgelegd dat de integrerende en arbitrerende rol van de provincies op regionaal niveau moet worden versterkt. Deze versterking kan – zo verwacht ik – voor een groot deel gestalte krijgen door een beter gebruik van de bestaande provinciale bevoegdheden, met name op het vlak van de ruimtelijke ordening, de stads- en dorpsvernieuwing, de volkshuisvesting en het milieubeleid. Het gaat om een systematisch, actief en goed doordacht gebruik van deze bestaande instrumenten. Ik verwacht dat in dat opzicht het proces van cultuurverandering bij de provincies de komende jaren zijn vruchten zal afwerpen. De verantwoordelijkheid hiervoor berust vanzelfsprekend bij de provincies zelf.

Daarnaast zou het nodig kunnen blijken dat, om beter «regie op maat» te kunnen voeren, de provincie op onderdelen de beschikking krijgt over een meer toegespitst bestuursinstrumentarium. Dergelijke instrumenten moeten worden geregeld in de daarvoor in aanmerking komende sectorwetgeving. In dat verband hecht ik veel waarde aan suggesties van de provincies zelf. Ik verwacht geen heil van het scheppen van een verregaand generiek interventie-instrument. Nog afgezien van constitutionele bezwaren, gaat de behoefte veeleer uit naar meer specifieke instrumenten.

Dergelijke provinciale interventies dienen overigens gestalte te krijgen tegen de achtergrond van de een gezamenlijke aanpak van ingewikkelde maatschappelijke problemen primair door publieke en – in voorkomende gevallen – private partners. Vooral daar waar deze aanpak een boven-lokaal en tegelijkertijd gebiedsgericht karakter heeft, ligt het voor de hand dat de provincie de regie voert. In enkele provincies zijn hierbij de afgelopen jaren al behoorlijke resultaten geboekt. Bij dit alles ben ik mij er overigens van bewust dat er, juist ook ten aanzien van de wijze waarop de provincie haar regierol invult, aanzienlijke verschillen tussen de afzonderlijke provincies bestaan. Daarom dient bij een mogelijke versterking van dat instrumentarium deze differentiatiebehoefte te worden gerespecteerd.

Ten aanzien van de oplossing van vraagstukken van expliciet boven-provinciaal belang is het goed denkbaar dat het Rijk, gelet op de aard en de schaal van de problematiek, bewust de beleidsvoering aan zich trekt en daarmee de volle verantwoordelijkheid op zich neemt. Omwille van transparante politiek-bestuurlijke verhoudingen is grotere duidelijkheid op dit punt geboden. Op het vlak van de planologische bevoegdheden wordt

hieraan gewerkt; een verdere versterking van deze bevoegdheden – ik doel op de rijksprojectprocedure – is in voorbereiding.

Zoals al gesteld, moeten dergelijke interventies van hogere overheden geen regel zijn, maar uitzonderingen op een op samenwerking en wederzijdse complementariteit gerichte bestuurlijke cultuur. Bij alle bestuurslagen bestaat de behoefte aan vormen die deze cultuur ondersteunen. Ik hecht daarom veel waarde aan het af te sluiten Bestuursakkoord-nieuwe-stijl en de krachtens dat akkoord te creëren mechanismen voor afstemming en overleg.

De beoogde versterking van de provinciale regierol staat niet op zichzelf, maar past in een gestage groei van de functionele verwevenheid tussen provincies en gemeenten. In dat licht is het gewenst dat er naar nieuwe, ook institutionele, evenwichten wordt gezocht. Zo zou het denkbaar kunnen zijn dat er een recht van agendering voor tenminste twee gemeenten bij hun provinciaal bestuur wordt gecreëerd. Er zou dan wel een evident bovenlokaal belang in het geding moeten zijn. Dit recht zou een formele bevoegdheid moeten behelzen van twee gemeenten onderwerpen op de agenda van provinciale staten of gedeputeerde staten te zetten, die vervolgens verplicht zijn tot behandeling en gemotiveerde besluitvorming. Hiermee kunnen ook gemeenten die om wat voor reden ook geen toegang hebben tot informele provinciale besluitvormingscircuits, onderwerpen op de provinciale politieke agenda plaatsen. Verder hoop ik dat hierdoor het gebruik van deze informele kanalen wordt teruggedrongen, hetgeen de transparantie in het provinciale politieke bedrijf ten goede komt. Ik ben voornemens de komende jaren dit idee, in goed overleg met IPO en VNG, verder te ontwikkelen, waarbij ook enigszins vergelijkbare figuren in het buitenland (bijvoorbeeld Duitsland) en de mogelijkheid van verbreding naar andere bestuurslagen in ogenschouw worden genomen.

4.6. Versterking van de gemeentelijke bestuurslaag door middel van voortgezette gemeentelijke herindeling

Ik hecht zeer veel waarde aan krachtige gemeentelijke bestuurslaag. De gemeenten vormen namelijk de basis van het Nederlandse bestuurlijk bestel. Dat betekent dat zij aan minimale bestuurlijke kwaliteitseisen moet voldoen: eisen inzake de gemeentelijke basiskwaliteit. Die kwaliteitseisen zijn enerzijds redelijk geobjectiveerd: het bieden van een adequate en klantgerichte dienstverlening en voldoende inhoudelijke en technische competentie om huidige en toekomstige medebewindstaken effectief te kunnen uitvoeren. Anderzijds dragen zij een meer subjectief karakter. Ik denk dan aan doelen als het bieden van voldoende uitzicht en zingeving aan groepen van burgers, o.a. door middel van een op maat gesneden jeugd-, onderwijs en sociale zorgbeleid.

De zorg voor deze gemeentelijke basiskwaliteit is uiteraard in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. Het is echter een verantwoordelijkheid van het Rijk, in het bijzonder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, om op dit vlak zo goed mogelijke voorwaarden te scheppen. Ik denk daarbij aan specifieke voorwaarden als het grote-stedenbeleid en het integratiebeleid, alsmede de organisatie van de rampenvoorziening en de hulpverlening. Ik denk daarbij echter ook aan meer generieke voorwaarden, bijvoorbeeld het zorgen voor financiële beleidsruimte en het zorgdragen voor een zo adequaat mogelijke schaal voor de gemeentelijke basiskwaliteit. Deze zorg krijgt gestalte in mijn beleid inzake de gemeentelijke herindeling.

Voor mijn beleid inzake gemeentelijke herindeling¹ gelden twee prioriteiten:

- versterking van, gelet op het wenselijk minimumniveau van de gemeentelijke basiskwaliteit, te kleine gemeenten;
- versterking van centrumgemeenten, gelet op een betere vervulling van de specifieke centrumfunctie.

Een gemeente is te klein, wanneer het wenselijke minimumniveau van de gemeentelijke basiskwaliteit niet wordt gehaald. Dit betekent dat de ambtelijke en de bestuurlijke capaciteit zich op een verantwoord peil moeten bevinden. Zonder mij te willen vastleggen op een bepaald minimumaantal inwoners, deel ik de opvatting dat in het algemeen een direct verband wordt verondersteld tussen het aantal inwoners van een gemeente en de gemeentelijke bestuurskracht. Waar het echter om gaat is de aanwezigheid van concrete knelpunten op het vlak van de gemeentelijke basiskwaliteit. Ik zal daarom met betrekking tot gemeenten in gebieden die de laatste jaren niet zijn heringedeeld, een knelpuntenanalyse uitvoeren, hetgeen mogelijk tot gemeentelijke herindeling leidt.

De nu lopende herindelingsvoorstellen worden aan de bovenstaande prioriteiten getoetst.²

Versterking van centrumgemeenten door middel van gemeentelijke herindeling of grenscorrecties kan nodig zijn als dat bijdraagt aan betere vervulling van hun specifieke centrumfunctie. Hoewel het grotestedenbeleid en een aantal verdeelmaatstaven in het gemeentefonds hieraan zeker ook bijdragen, zijn er omstandigheden dat ook ruimtelijke ingrepen nodig zijn. Ik denk dan aan de aanwezigheid van ruimtelijke knelpunten, daaronder begrepen acute of ernstige latente ruimtenood, of de situatie waarin intergemeentelijke samenwerking tekortschiet om bevredigende oplossingen te vinden voor feitelijke problemen.

5. Beleidsvoornemens ten aanzien van de inrichting en werking van het binnenlands bestuur

a. Wijziging in de interne staatsrechtelijke verhoudingen binnen de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag en in de verhouding tot de burgers

1. De voor de invoering van het correctief referendum noodzakelijke herziening van de Grondwet wordt voortgezet. Uitvoeringswetgeving ter uitwerking van die bepalingen op de decentrale niveaus wordt in procedure gebracht zodra de grondwetsherziening in tweede lezing is aanvaard.
2. Na ommekomst van het advies van de staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» wordt nagegaan of op grond van dat advies wijzigingen in de kiesstelsels voor provinciale staten en gemeenteraad noodzakelijk zijn.
3. In het kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie zal worden ingegaan op de doorwerking van het advies in de inrichting en werking van het provinciaal bestuur.
4. Op 9 februari jl. werd de nota van wijziging inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin («burgemeestersreferendum»)³ (nr. 25 444), bij de Tweede Kamer ingediend. Zodra deze wetswijziging in werking is getreden, zal ik de mogelijkheid van dit burgemeesters-

¹ Voor een meer uitvoerige uiteenzetting van mijn beleid inzake de gemeentelijke herindeling verwijs ik naar de al naar de Staten-Generaal gezonden Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 1998/99, 26 331, nr. 1).

² Het gaat hierbij om de volgende voorstellen:
per 1-1-2000:

1. Bergen/Egmond/Schoorl: vrijwillige fusie, ingediend bij de TK;
2. Hoevelaken/Nijkerk: vrijwillige fusie, ingediend bij de TK. (waarschijnlijk) per 1-1-2001
3. Twente;
4. West-Overijssel;
5. Utrecht /Vleuten c.a. (zie ook par. 4.2. van deze notitie);
6. Over-Betuwe;
7. Sittard-Geleen;
8. Venlo/Tegelen;
9. Horst/Grubbenvorst/Broekhuizen.

³ Het burgemeestersreferendum is een figuur waarbij gemeenteraden kunnen besluiten om over burgemeestersollicitanten een uitspraak van de kiesgerechtigden te vragen. Deze uitspraak van de kiezers is vervolgens bepalend voor de aanbeveling aan de Kroon.

referendum actief onder de aandacht van de gemeenten en de commissarissen van de Koningin brengen. Het wetsvoorstel inzake de wethouder van buiten de raad en de gedeputeerde van buiten de staten is ter advisering aan de Raad van State gezonden.

5. De omvang van provinciale staten zal, vanwege de mogelijke invloed op de slagvaardigheid van het provinciaal bestuur, aan de orde komen in het kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie.
6. Het debat over staatkundige vernieuwing op alle drie de bestuurlijke niveaus moet worden voortgezet. Thema's daarbij zijn o.a. de rol en positie van politieke partijen, de relatie interactief bestuur-politiek primaat, en de invoering van een (lokaal) volksinitiatief.
 - b. Vergroting van de flexibiliteit in de samenwerkingsarrangementen tussen overheden en tussen overheden en private partijen
7. Bestuurlijke oplossingen voor feitelijke problemen dienen binnen de huidige drie-lagenstructuur te worden gevonden. Dit impliceert dat veel waarde wordt toegekend aan interbestuurlijke samenwerking, een flexibele en dynamische taakuitoefening door de drie bestuurslagen en – als ultimum remedium – interventies van hogere overheden in de taakbehartiging door lagere overheden.
8. De Wgr biedt in de praktijk onvoldoende ruimte aan de mate van bestuurlijke dynamiek die de eigentijdse interbestuurlijke samenwerkingsbehoefte met zich brengt. In 1999 wordt daarom een wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr ingediend, waarbij de bundelings- en integratieverplichting alsmede de provinciale bevoegdheden inzake toetsing, goedkeuring, aanwijzing en oplegging van gemeenschappelijke regelingen worden geschrapt. Om te voorzien in situaties waarbij ten aanzien van de uitvoering van belangrijke taken een gemeente buiten de boot valt, is het echter gewenst dat de provincie de beschikking krijgt over een geclausuleerde, nieuwe bevoegdheid.
9. De brede herijking van de Wgr wordt voortgezet. Thans is nog niet bekend of de bevindingen in dat verband zullen leiden tot voorstellen voor wetswijziging. In dat verband wordt ook nagegaan in hoeverre deze wet belemmeringen opwerpt voor het kiezen van een gemeenschappelijke regeling als juridische basis voor een samenwerkingsarrangement waaraan ook private partners deelnemen. Een ander aandachtspunt in dit verband is de wenselijke vergroting van de actieve openbaarheid ten aanzien van het gevoerde bestuur in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en andere, privaatrechtelijke, samenwerkingsconstructies.
10. Het is denkbaar dat in sectorwetgeving bevoegdheden voor de provincie worden opgenomen om structurele samenwerking tussen gemeenten onderling en eventueel ook met andere instanties af te dwingen (vgl. rampenbestrijding).
11. De vraag of en in hoeverre de schaal van politieregio's, brandweerregio's en geneeskundige regio's moet worden geharmoniseerd, komt aan de orde in de beleidsnota inzake rampenbestrijding, die de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer zal zenden.
12. De Kaderwet bestuur in verandering blijft voorlopig de grondslag voor regionale samenwerking in de grootstedelijke gebieden. Voor het aflopen van de Kaderwetstatus in 2003 dient een grondige evaluatie te zijn uitgevoerd. In Twente en Utrecht wordt deze status mogelijk eerder

beëindigd. Dit laatste mag niet leiden tot verstoringen in de uitvoering van de lopende VINEX-contracten.

13. Het kabinet onderkent de noodzaak van keuzevrijheid voor overheden tussen samenwerking op basis van de Wgr of op een andere – meestal privaatrechtelijke – grondslag. Ten aanzien van de behartiging van taken met een meer permanent karakter verdient samenwerking op basis van de Wgr echter, om principiële redenen, de voorkeur.

c. Een nieuwe benadering voor interbestuurlijke samenwerking

14. Het te sluiten bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS) is de grondslag voor een nieuw soort, meer probleemgerichte, samenwerking tussen de drie overheidslagen.

d. Wijzigingen in de conflictbeslechting tussen overheden

15. Rechtsbeschermingsprocedures zijn niet het meest geschikte middel voor conflictbeslechting tussen overheden. In het kader van de aanpak van het algemene probleem van de juridisering dient een bezinning op alternatieven plaats te vinden. Een onderzoek hiernaar wordt in de eerste helft van 1999 voltooid.

e. Regievoering door provincie en Rijk: meer mogelijkheden voor beïnvloeding en aanwijzing

16. De versterking van de integrerende en arbitrerende rol van de provincies op regionaal niveau moet voor een belangrijk deel gestalte krijgen door middel van een effectief gebruik door de provincies van het bestaande instrumentarium.

17. Daarnaast kan het nodig blijken dat de provincie de beschikking krijgt over andere specifieke bestuursinstrumenten. Deze dienen in de daarvoor in aanmerking komende sectorwetgeving te worden geregeld. Daarbij wordt rekening gehouden met de in praktijk bestaande differentiatiebehoefte.

18. Ook het Rijk dient – indien aard en schaal van het op te lossen vraagstuk daartoe noodzaken en omwille van transparante politiek-bestuurlijke verhoudingen – over bevoegdheden te beschikken om direct zelf de regie te voeren. De in voorbereiding zijnde rijksproject-procedure is hiervan een voorbeeld.

19. De komende jaren wordt – in overleg met VNG en IPO – het idee om een recht van agendering voor gemeenten bij hun provinciaal bestuur in te voeren, verder uitgewerkt. Een dergelijk recht van agendering zou een formele bevoegdheid van twee gemeenten moeten behelzen om onderwerpen op de agenda van provinciale staten of gedeputeerde staten te zetten, die vervolgens verplicht zijn tot behandeling en gemotiveerde besluitvorming. Er zou dan wel een evident bovenlokaal belang in het geding moeten zijn.

f. Versterking van de gemeentelijke bestuurslaag door middel van voortgezette gemeentelijke herindeling

20. Gemeentelijke herindeling dient gericht te zijn op versterking van de gemeentelijke basiskwaliteit en op de versterking van centrum-gemeenten. Hierover is inmiddels de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling aan de Kamer gezonden. De lopende herindelings-

voorstellen worden in beginsel ingediend conform de provinciale voorstellen.

21. Met betrekking tot gemeenten in gebieden die de laatste jaren niet zijn heringedeeld, wordt een knelpuntenanalyse uitgevoerd, hetgeen mogelijk tot gemeentelijke herindeling leidt.