

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2004

Inleiding

Bij brief van 23 september 2003 hebben de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob-Rfv) advies uitgebracht over het onderwerp binnengemeentelijke decentralisatie. Aanleiding voor het advies¹ was de adviesaanvraag van mijn ambtsvoorganger van 16 juli 2002 met betrekking tot het vaststellen van richtlijnen voor gemeenten over de invoering van vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Achtergrond van de adviesaanvraag was tevens een toezegging van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur advies te vragen omtrent de kosten die aan binnengemeentelijke decentralisatie verbonden kunnen zijn. In de adviesaanvraag werden de volgende vragen geformuleerd:

- Zijn er richtlijnen denkbaar bij welke gemeentegrootte wijk-/dorpsraden of deelgemeenten zouden moeten worden ingesteld, en zou bij de instelling daarvan een minimale of maximale schaalgrootte zou moeten gelden?
- In hoeverre komen gemeentelijke bevoegdheden in aanmerking voor overdracht aan wijk- of dorpsraden, dan wel deelgemeentebesturen?
- Wat zijn de meest wenselijke financiële verhoudingen tussen het gemeentebestuur en het deelgemeentebestuur?
- In hoeverre zouden de eerdergenoemde richtlijnen een verplicht karakter moeten krijgen en zouden er financiële gevolgen moeten worden verbonden aan de invoering van binnengemeentelijke decentralisatie door gemeenten?

Het Rob-Rfv-advies op hoofdlijnen

De raden plaatsen de adviesvraag in het perspectief van het debat over de schaalgrootte van gemeenten en gaan in op de voor- en nadelen van grotere en kleinere gemeenten. Ingegaan wordt op enerzijds de eisen van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

effectieve en efficiënte productie van diensten door gemeenten en anderszijds de eisen van de kwaliteit van de lokale democratie. Deze eisen kunnen tegenstrijdig zijn als het gaat om de gewenste omvang van de lokale bestuursseenheid. De relatie tussen de schaalgrootte en de kwaliteit van het lokaal bestuur is dan ook complex en er is geen ondubbelzinnig antwoord op de vraag naar de optimale schaalgrootte van een gemeente. De optimale omvang hangt naar de mening van deze raden samen met een aantal specifieke lokale omstandigheden. Omdat het Rijk naar de mening van de raden geen inzicht heeft in deze lokale omstandigheden, is het aan gemeenten zelf om de wenselijkheid en mogelijkheid van vormen van binnengemeentelijke decentralisatie af te wegen. Verwezen wordt ook naar een eerder advies, waarin de instelling van regiogemeenten wordt bepleit. Ten aanzien van deze regiogemeenten zou nadrukkelijk enigerlei vorm van binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie moeten worden betrokken. In dit advies werd daarbij in het bijzonder gedacht aan de instelling van deelgemeenten in de regiogemeenten. Als mogelijk alternatief voor deelgemeenten wordt binnengemeentelijke deconcentratie genoemd, waarbij «extra inzet moet worden gepleegd in het versterken van maatschappelijke democratie». Bij de huidige stand van zaken, waarbij niet vaststaat dat een bepaalde vorm van binnengemeentelijke decentralisatie beter is dan andere, achten de Raden het opleggen van blauwdrukken van bovenaf niet opportuun en fnuikend voor het gevarieerde maatwerk aan de basis. Bovendien wordt erop gewezen dat de Grondwet wettelijk voorgeschreven binnengemeentelijke decentralisatie niet toestaat. Wel bepleiten de Raden dat gemeenten zich expliciet uitspreken over de wenselijkheid van binnengemeentelijke decentralisatie in de eigen gemeente en pleiten ervoor de burgemeester in artikel 170 van de Gemeentewet te belasten met de taak hiertoe het nodige te verrichten. Ten aanzien van de kosten van binnengemeentelijke decentralisatie merken de Raden op dat aangezien binnengemeentelijke decentralisatie voortvloeit uit de beleidsvrijheid van individuele gemeenten, eventuele kostenverschillen geen consequenties hebben in de zin van de Financiële Verhoudingswet.

Kabinetsreactie

Evenals de Raad acht ook het kabinet het vinden van nieuwe vormen om de eigen burgers te betrekken bij het bestuur van de eigen omgeving van groot belang. Het instrument van binnengemeentelijke decentralisatie kan naar de mening van het kabinet in sommige omstandigheden de afstand tussen burger en gemeentebestuur verkleinen, zij het dat daarvoor ook andere methoden gehanteerd kunnen worden.

De lijn van het advies, dat binnengemeentelijke decentralisatie primair een verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur is, en dat er geen redenen zijn om over te gaan tot het dwingend voorschrijven, dan wel uitvaardigen van richtlijnen met betrekking tot binnengemeentelijke decentralisatie, wordt ook door het kabinet onderschreven. Verplichte richtlijnen waarin vormen van binnengemeentelijke decentralisatie worden voorgeschreven vormen daarvoor een te grote inbreuk op de lokale autonomie. Afgezien van de vraag of generieke richtlijnen gemaakt kunnen worden voor alle gemeenten, is het kabinet van mening dat maatwerk de voorkeur verdient boven algemene richtlijnen. Het lokale bestuur is het best in staat in de eigen gemeente af te wegen op welke manier burgers het best kunnen worden betrokken bij het gemeentebestuur, en welke behoefte er bestaat op het terrein van binnengemeentelijke decentralisatie. Uit de benaderingswijze, die pleit voor maatwerk, vloeit voort dat het niet in de rede ligt om centraal te benoemen welke gemeentelijke bevoegdheden in aanmerking komen voor binnengemeentelijke decentralisatie, waarnaar in de adviesaanvraag was gevraagd. Met de R.o.b. en de

R.f.v. is het kabinet van mening dat eventuele kostenverschillen tussen gemeenten geen consequenties hebben in de zin van de Financiële verhoudingswet.

Wel is van belang dat expliciet wordt stilgestaan bij de bestaande mogelijkheden. Artikel 170 van de Gemeentewet beoogt deze afweging te waarborgen. In dit artikel, dat in de Gemeentewet is opgenomen via de Wet dualisering gemeentebestuur, wordt de burgemeester onder meer belast met het toezicht op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. Bovendien rapporteert de burgemeester op grond van het tweede lid in het burgerjaarverslag over zijn bevindingen.

De raden doen de suggestie in artikel 170 van de Gemeentewet een bijzondere zorgplicht van de burgemeester op te nemen om te bevorderen dat gemeenten zich expliciet uitspreken over de (on)wenselijkheid van vormen van binnengemeentelijke decentralisatie.

Naar de mening van het kabinet is in de door de raden bedoelde zorgplicht reeds voorzien in dit artikel. Vormen van binnengemeentelijke decentralisatie zijn immers een onderdeel van de verschillende vormen van burgerparticipatie.

De aanbeveling om systematisch ervaringen uit te wisselen met binnengemeentelijke decentralisatie, eventueel met inzet van het instrument «benchmarking», richt zich met name tot gemeenten zelf en wordt door het kabinet onderschreven. Ook voor de VNG is daarbij een rol weggelegd, bijvoorbeeld in het kader van de vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. Bij deze activiteiten verdient de doelmatigheid van binnengemeentelijke decentralisatie, naast andere aspecten, aandacht.

De aanbeveling om voor enkele aaneengesloten stedelijke gebieden zogenaamde regiogemeenten in te stellen is door het kabinet afgewezen in de kabinetsreactie op het advies «Legio voor de regio». Voor de onderbouwing van dit standpunt zij kortheidshalve verwezen naar de bedoelde kabinetsreactie. Het standpunt van beide raden brengt met zich mee dat niet zeker is of de door de raden geadviseerde schaalverkleining door middel van binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie in de regiogemeenten zal plaatsvinden, maar dat dit afhankelijk is van de opvattingen daarover in de in te stellen regiogemeenten zelf. Mogelijk zou bij de instelling van regiogemeenten alleen schaalvergroting plaatsvinden door middel van gemeentelijke herindeling. Naar de mening van het kabinet is dit een argument te meer waarom de voorgestelde regiogemeenten niet wenselijk zijn.

Aan de aanbeveling om vergelijkend onderzoek te doen naar ervaringen met binnengemeentelijke decentralisatie is door het kabinet invulling gegeven middels het inventarisatieonderzoek «Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in kaart gebracht» en de «Handreiking binnengemeentelijke decentralisatie» voor gemeenten. Doel van de Handreiking is gemeenten van iedere vorm een beschrijving te geven, een overzicht van de werking en resultaten in de praktijk, een aanduiding van de randvoorwaarden en kritische succesfactoren, en enkele praktijkvoorbeelden. Deze handreiking, die is verstuurd naar alle gemeenten, is zodoende een hulpmiddel voor gemeenten om verantwoord keuzes te kunnen maken bij het gestalte geven van vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. De Raden hebben daaraan een waardevolle rechtsvergelijkende studie toegevoegd naar voorbeelden van binnengemeentelijke decentralisatie in het buitenland en deze als bijlage bij het advies gevoegd. Ook is door het ministerie van BZK in samenwerking met de VNG op 20 maart 2003 een praktijkdag binnengemeentelijke decentralisatie georganiseerd voor gemeentelijke ambtenaren en bestuurders,

waarbij ongeveer 350 deelnemers, bestaande uit ambtenaren en bestuurders uit verschillende gemeenten, hun ervaringen met vormen van binnengemeentelijke decentralisatie hebben uitgewisseld. Het verslag van deze dag is – evenals de Handreiking – ook digitaal te raadplegen via de website www.minbzk.nl (onder «Openbaar bestuur – Bestuurlijke vernieuwing»). Omdat het maken van keuzes op het gebied van binnengemeentelijke decentralisatie primair een gemeentelijke aangelegenheid is, vindt het kabinet het waardevol dat op deze wijze de discussie bij gemeenten over dit onderwerp wordt bevorderd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes