

No.W04.05.0207/I

's-Gravenhage, 20 oktober 2006

"SPELREGELS VOOR INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN"

Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen

Inhoudsopgave

**Inleiding**

**Deel I            Grondslag openbaar bestuur**

1. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen
2. De grondslag van het stelsel van het openbaar bestuur

**Deel II            Beschouwing**

3. Spanningen die voortkomen uit de organisatie van het openbaar bestuur
4. Spanningen die voortkomen uit het functioneren van het openbaar bestuur
5. Beheersbaarheid van de spanningen binnen het openbaar bestuur

## INLEIDING

### Verzoek om periodieke beschouwing

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2005, no. 05.002622, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State het verzoek om een periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen ingediend.

Het verzoek is gebaseerd op artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State, en is een direct gevolg van afspraken die zijn opgenomen in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Code), die het kabinet, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) eind 2004 hebben vastgesteld.<sup>1</sup>

In hun verzoek van 5 juli 2005, kenmerk 2005-0000132750, hebben het kabinet, de VNG en het IPO gevraagd of de Raad van State onder meer aandacht zou willen besteden aan de vraag of op verschillende beleidsterreinen zichtbaar sprake is van genormaliseerde en verbeterde relaties en de bijdrage van de Code daaraan. Voorts zijn zij geïnteresseerd in een algemene beschouwing van de Raad over de interbestuurlijke verhoudingen aan de hand van concrete dossiers. Daartoe hebben het kabinet en de besturen van het IPO en de VNG, bij brief van 14 november 2005, kenmerk 2005-0000256576, een lijst met onderwerpen en bijbehorende stukken aan de Raad gezonden. Uit deze lijst is door de Raad een selectie gemaakt.

### Vorbereiding

De Raad heeft bij de voorbereiding van de beschouwing gesprekken gevoerd met deskundigen op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen, vertegenwoordigers van het IPO en de VNG, provinciale en gemeentelijke bestuurders, gemeenteraadsleden, rijksambtenaren en gemeentelijke ambtenaren. De Raad is deze personen erkentelijk voor hun medewerking en bijdragen. Vanzelfsprekend komt de inhoud van deze beschouwing geheel voor rekening van de Raad.

Voor de definitieve afronding van deze beschouwing is aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voorzitters van het IPO en de VNG afzonderlijk de gelegenheid geboden hun visie op de ontwerpbeschouwing mondeling naar voren te brengen.

Aangezien dit de eerste beschouwing is die de Raad over de interbestuurlijke verhoudingen uitbrengt, de Code nauwelijks twee jaar bestaat en het aantal adviezen van de Raad waarin aan de Code kon worden getoetst nog zeer beperkt is, heeft deze beschouwing een algemeen beschrijvend karakter met concrete voorbeelden.

### Indeling

Het hierna volgende bestaat uit twee afzonderlijke delen.

Deel I begint met een beschrijving van de voorgeschiedenis en de inhoud van de Code (hoofdstuk 1). Daarna volgt een beschrijving van de wettelijke grondslag van het Nederlandse openbaar bestuur, waarin apart wordt stilgestaan bij de positie van de provincies (hoofdstuk 2).

---

<sup>1</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 800, VII, nr.15.

Deel II bevat de informerende en analyserende beschouwing van de interbestuurlijke verhoudingen. Daarin worden allereerst die verhoudingen zelf geanalyseerd en de oorzaken van spanningen in die verhoudingen, te beginnen met de spanningen die voortvloeien uit de organisatie van het openbaar bestuur (hoofdstuk 3). Daarna volgt de analyse van de spanningen die voortvloeien uit het functioneren van besturen en bestuurders (hoofdstuk 4). De beschouwing wordt afgesloten met een hoofdstuk over de wijze van omgaan met de spanningen binnen het openbaar bestuur. Daarbij wordt ingegaan op de invloed van de Code en wordt een aantal aanbevelingen gedaan (hoofdstuk 5).

De delen I en II kunnen gezamenlijk dan wel afzonderlijk worden gelezen. Degenen die de inhoud van de Code nog niet kennen dan wel niet op de hoogte zijn van de wettelijke grondslagen van het openbaar bestuur, doen er goed aan deel I te lezen alvorens over te gaan tot de beschouwing in deel II.

## DEEL I GRONDSLAG OPENBAAR BESTUUR

### Hoofdstuk 1. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen

#### § 1.1. Voorgeschiedenis en aanleiding Code

##### Voorgeschiedenis Code

Sinds 1987 hebben opeenvolgende kabinetten van politiek verschillende signatuur aan het begin van hun termijn een bestuursakkoord afgesloten met enerzijds het IPO en anderzijds de VNG. Het belangrijkste doel was het meer voorspelbaar maken voor de provincies en de gemeenten van het optreden van het Rijk en van het nieuwe kabinet. Bij wijze van proef werden in 1987 de uitgangspunten en hoofdlijnen voor de onderlinge samenwerking tussen Rijk en IPO enerzijds en Rijk en VNG anderzijds in twee afzonderlijke bestuursakkoorden opgenomen.

Een van de uitgangspunten in die akkoorden was dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden gebaseerd zijn op beginselen van autonomie (mede omvattende zoveel mogelijk vrije beleidsruimte bij medebewind), rechtszekerheid, evenredigheid, redelijkheid en het streven naar decentralisatie. Onder dit laatste werd verstaan, dat een "hogere" bestuurslaag pas een taak ter hand neemt indien is aangetoond dat uitvoering op een "lager" niveau niet mogelijk is.<sup>2</sup>

Tot de hoofdlijnen van de akkoorden van 1987 behoorden onder meer:

1. het tijdig overleggen van het Rijk met de decentrale overheden over beleidsvoornemens en voorgenomen wetgeving, waarbij een redelijke adviestermijn in acht genomen zal worden en afwijking van een advies uitsluitend gemotiveerd zal plaatsvinden;
2. het uitsluitend overdragen van taken aan provincies en gemeenten met de daarbijbehorende financiële middelen;<sup>3</sup>
3. het saneren van het aantal specifieke uitkeringen in de desbetreffende kabinetsperiode met 25% door afschaffing, bundeling of overheveling naar het gemeente- of provinciefonds.

Na een uitgebreide schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal werden de akkoorden door het kabinet ondertekend.<sup>4</sup> De bestuursakkoorden van 1987 zijn in 1989 geëvalueerd door het kabinet, het IPO en de VNG. Zij concludeerden dat de bestuursakkoorden een bijdrage hadden geleverd aan de verbetering van de relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden. Het IPO en de VNG gaven daarbij te kennen dat zij voor een volgende kabinetsperiode weer een bestuursakkoord zouden willen afsluiten.<sup>5</sup> Aan deze wens is tegemoetgekomen door de daaropvolgende kabinetten in 1990, in 1995 en in 1999. De bestuursakkoorden veranderden in de loop der jaren wel van vorm (met of zonder deelakkoorden per ministerie, per beleidsterrein of per landsdeel), in opzet (van algemene afspraken tot gedetailleerde afspraken, al dan niet voor de korte of langere termijn), in omvang (van enkele bladzijden tot tientallen bladzijden) en in taalgebruik (code in plaats van

<sup>2</sup> Op de (on)juistheid van de terminologie "hogere" en "lager" wordt in paragraaf 3.4, ingegaan.

<sup>3</sup> De onderdelen 1 en 2 kwamen overeen met bepalingen die wæren opgenomen in de in voorbereiding zijnde nieuwe Gemeentewet.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 967, nrs.1 e.v.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 967, nr.17.

akkoord, producten, acties en prestaties in plaats van voornemens, plannen en inventarisaties).

In de toelichting bij de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werd jaarlijks aan (de Eerste en) de Tweede Kamer verslag gedaan van de naleving en de voortgang in de uitvoering van de bestuursakkoorden en de besluitvorming in het Overhedenoverleg.<sup>6</sup> De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties) stelden bij de begrotingsbehandeling doorgaans wel vragen over de bestuursakkoorden, maar van een uitgebreide behandeling zoals in 1987 door en grote betrokkenheid bij de bestuursakkoorden van de Tweede Kamer in meer brede zin was geen sprake meer. Dit laatste is opmerkelijk, omdat in de bestuursakkoorden ook afspraken staan die betrekking hebben op de beleidsterreinen van andere ministeries en dus ook van belang zijn voor leden van andere vaste commissies van de Tweede Kamer.

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) van 1999 werd voor het eerst één bestuursakkoord afgesloten met zowel het IPO als de VNG. Het BANS bevatte voornemens en afspraken over brede, complexe beleidsthema's, zoals sociale infrastructuur en veiligheid, ruimtelijk-economische infrastructuur en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Bij de evaluatie van dit akkoord in het najaar van 2001 bleek dat afgezien van enige tevredenheid over de samenwerking op het procedurele vlak tussen de overheden, er vooral ongenoegen bestond over het BANS. De verspreiding van de informatie over het BANS binnen de ministeries liet te wensen over, en van de 123 afspraken bleek niet elke afspraak zich te lenen voor resultaat- of prestatiegericht werken.<sup>7</sup>

In alle bestuursakkoorden zijn steeds opnieuw dezelfde uitgangspunten en hoofdlijnen onderschreven, zij het soms anders geformuleerd of geaccentueerd. Waaraan eveneens in alle akkoorden wordt gerefereerd, is de coördinerende en verbindende rol voor de Minister van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties) bij de (interdepartementale) behartiging van de belangen van de provincies en de gemeenten. In alle akkoorden wordt ook het jaarlijkse of halfjaarlijkse Overhedenoverleg gehandhaafd tussen de Ministers van Algemene Zaken, Financiën en BZK met vertegenwoordigers van het IPO en de VNG over de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

#### Aanleiding Code

De Code is niet direct na het aantreden van het kabinet Balkenende II in 2003 vastgesteld, maar op 9 november 2004. In de Code hebben de Ministers van Algemene Zaken, van Financiën, en van BZK namens het Rijk, het IPO namens de provincies en de VNG namens de gemeenten, hun voornemens met betrekking tot hun onderlinge verhoudingen en spelregels expliciet op papier willen zetten. Daar was - blijkens de toelichting op de Code - behoefte aan ontstaan bij de VNG en het IPO

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1995-2005, 24 400 VII, 25 000 VII, 25 600 VII, 26 200 VII, 26 800 VII, 27 400 VII, 28 000 VII, 28 600 VII, 29 200 VII, 29 800 VII en 30 300 VII, nrs.2.

<sup>7</sup> "Het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl Een evaluatie", Research voor Beleid, Leiden, november 2001, bladzijde i – v.

door de plannen van de kabinetten-Balkenende I en II.<sup>8</sup> In die plannen namen zij een ontwikkeling waar naar centralisatie van bevoegdheden. Daarnaast zetten ook de ontwikkelingen in de overheidsfinanciën de bestuurlijke verhoudingen onder druk; bezuinigingen die gevolgen hadden voor decentrale overheden en de toen nog voorgenomen afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerende-zaakbelasting (OZB) droegen daaraan bij.

Daarnaast waren de partijen bij de Code van mening dat de interbestuurlijke verhoudingen door de gewijzigde relatie tussen burgers en overheid aan vernieuwing toe waren. De relatie tussen geëmancipeerde burgers enerzijds en een overheid die lijkt op Vadertje Staat anderzijds was volgens hen verouderd. Een overheid die past bij de huidige samenleving moet minder betuttelen en meer ruimte bieden aan mensen, bedrijven en organisaties. Het elkaar ruimte bieden moet volgens de drie partijen ook gelden voor de onderlinge verhouding tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten. De interbestuurlijke verhoudingen vormen een belangrijke factor in de relatie tussen overheid en samenleving. Nog te vaak is onduidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Daardoor ontstaat verschil van inzicht over de taken die de verschillende overheden op zich moeten nemen. Taken worden daardoor soms gebrekkig uitgevoerd, of juist dubbel, of zelfs helemaal niet. Ambtenaren van verschillende overheden zijn onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten. In het ongunstigste geval ontstaat - aldus de Code - een moeras van relaties en verantwoordelijkheden. Voorkomen moet worden dat de burgers wegzakken in dat moeras. Door het stroomlijnen van de interbestuurlijke verhoudingen willen de partijen bij de Code bijdragen aan een betere relatie tussen overheid en burgers en helpen om maatschappelijke vraagstukken beter op te lossen.

De Code staat niet op zichzelf, maar bouwt voort op de in deze paragraaf beschreven bestuursakkoorden en op de in het volgende hoofdstuk te beschrijven wettelijke grondslag voor het stelsel van het openbaar bestuur.

## **§ 1.2 Inhoud van de Code**

In de Code is allereerst een visie op de wenselijke interbestuurlijke verhoudingen opgenomen: probleemgericht werken, uitgaan van maatschappelijke vraagstukken en op basis daarvan de verantwoordelijkheden verdelen. Daardoor presteren alle overheden afzonderlijk beter. Daarvan profiteert de burger. De financiële verantwoording behoort in overeenstemming te zijn met de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincies en gemeenten.

### Pijlers

Deze visie berust volgens de toelichting op drie pijlers:

1. De Gemeentewet en de Provinciewet vormen de basis voor de interbestuurlijke afspraken.
2. De bestuurlijke ordening moet in dienst staan van het vervullen van maatschappelijke opgaven. Het financiële arrangement volgt het bestuurlijke arrangement.

---

<sup>8</sup> I: "Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken", strategisch akkoord voor het kabinet CDA, LPF en VVD, 3 juli 2002 en II "Meedoen, meer werk, minder regels", hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, D66 en VVD, 6 mei 2003.

3. Op grond van de bestuurlijke ordening worden verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden gedefinieerd. Daarbij geldt als principe “decentraal wat kan, centraal wat moet”.

Een scherpe verdeling van de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden vereist volgens de toelichting bestuurlijk lef in twee opzichten. Allereerst moeten bestuurders hun verantwoordelijkheid durven nemen en in de tweede plaats moeten zij zo nodig ook het lef hebben om te zeggen dat een ander verantwoordelijk is.

#### Acties en afspraken

Deze visie leidde tot de volgende acties en afspraken:

1. Rijk, provincies en gemeenten richten zich op:
  - a. een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid zowel in bestuurlijke als financiële zin,
  - b. vermindering van centrale regels (deregulering en ontbureaucratisering),
  - c. vermindering van gedetailleerd medebewind,
  - d. vermindering van specifieke uitkeringen,
  - e. vermindering van het verticale toezicht, en
  - f. het leggen van de nadruk op resultaten in plaats van op processen.
2. De uitvoering van beleid staat centraal. Bestuurlijke arrangementen worden getoetst op hun uitvoerbaarheid. Omwille van een effectief beleid kan worden gekozen voor differentiatie in rijkssturing naar het decentrale niveau en maatwerk op decentraal niveau.
3. Overheden informeren elkaar over nieuwe (ook Europese) beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheid raken op een zodanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast.
4. Het Rijk betreft de provincies en gemeenten bij beleid dat hen aangaat. Conceptregelgeving en –beleid wordt aan het IPO en de VNG voorgelegd, waarop zij in principe binnen twee maanden kunnen reageren, zo zij nog niet betrokken waren bij het ontwerpen van de voornemens.
5. Het Rijk geeft bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor de provincies en gemeenten inzicht in de financiële consequenties (artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet) en in de bestuurlijke dan wel praktische gevolgen. Dit laatste betekent dat bij elk wetgevingsvoorstel dat de interbestuurlijke verhoudingen raakt, de argumenten en motieven worden genoemd op basis waarvan de naleving van de uitgangspunten en beginselen van beleidsvrijheid, complementariteit en evenredigheid kunnen worden beoordeeld. Vorenstaande geldt ook voor de financiële consequenties van Europese regelgeving.
6. Tijdens de kabinetsformatie behoort de kabinets(in)formateur het IPO en de VNG te consulteren wanneer de bestuurlijke en financiële verhoudingen voorwerp van gesprek zijn. Na de totstandkoming van een nieuw kabinet vindt zo spoedig mogelijk een Overhedenoverleg plaats tussen het nieuwe kabinet en de besturen van het IPO en de VNG.

Naast deze acties en afspraken zijn voor de resterende kabinetsperiode concrete (tussen)producten voor het najaar van 2006 geformuleerd. "Borging" van de uitvoering van de acties en afspraken moeten volgens de Code onder meer plaatsvinden door de mogelijkheid om aan de Raad van State op basis van artikel 15, tweede lid, van de Wet

op de Raad van State, advies te vragen over specifieke aangelegenheden en tweejaarlijks een periodieke beschouwing te vragen over de interbestuurlijke verhoudingen.

### Conclusie

Uit de beschrijving van de voorgeschiedenis en de inhoud van de Code blijkt, dat de behoefte om de uitgangspunten voor de verhoudingen tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten vast te leggen, daarvoor nadere afspraken te maken en gemeenschappelijke acties overeen te komen, in de afgelopen 20 jaar nagenoeg ongewijzigd zijn gebleven. Steeds bleek de behoefte die uitgangspunten, acties en afspraken opnieuw te bevestigen, overigens zonder dat altijd geëxpliciteerd werd waarom dit nodig werd geacht.

De uitgangspunten, acties en afspraken van de Code passen daarom in een traditie; ook al wordt in de Code de indruk gewekt dat ze "uniek" zijn. De Code legt de nadruk op probleemgericht werken en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken maar ook nu ontbreekt een analyse van de oorzaken van de problemen in het openbaar bestuur en een definitie van die problemen. De Raad geeft daarom allereerst een analyse van de oorzaken van de spanningen binnen het openbaar bestuur. Zonder inzicht geen uitzicht op werkbare verhoudingen.



## **Hoofdstuk 2. De grondslag van het stelsel van het openbaar bestuur**

### **§ 2.1 Inleiding**

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De eenheid komt onder meer tot uiting in een op democratische leest geschoeide nationale rechtsorde, die overigens steeds meer wordt beïnvloed door de Europese rechtsorde. Een kenmerk van een democratische rechtsorde is zekerheid voor de burger: zekerheid dat hij kan participeren in besluitvorming en dat hij gehoord kan worden, maar ook zekerheid dat het recht wordt gehandhaafd; zekerheid dat de overheid haar eigen regels in acht neemt, maar ook garant staat voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van publieke diensten; zekerheid dat de staat individuele vrijheden beschermt, maar ook in actie komt als het algemeen belang dat vraagt. Het gaat in belangrijke mate om voorspelbaarheid en bestendigheid. Alle overheidsinstellingen: wetgevers, bestuurders en rechters, dienen de beginselen van de democratische rechtsorde te bewaken en in het eigen handelen te respecteren. Dit maakt de rechtsorde tot een rechtsstaat, waarin het streven van alle betrokken partijen erop is gericht rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimiteit en publieke verantwoording, doeltreffendheid en doelmatigheid met elkaar in evenwicht te houden.

Een rechtsstaat, zeker wanneer die de vorm heeft van een gedecentraliseerde eenheidsstaat, betekent echter niet een ongedeeld openbaar bestuur. Het openbaar bestuur in een democratische rechtsstaat is onvermijdelijk geleded en gedifferentieerd. Er zijn verschillende functies te onderscheiden en taken te vervullen. Het openbaar bestuur heeft zowel een politieke als een ambtelijke en publieke functie, welke uiteenlopende eisen stellen. Er zijn verschillende niveaus van openbaar bestuur: gemeentelijk, provinciaal, nationaal en steeds meer Europees. Binnen het openbaar bestuur moeten steeds verschillende visies, belangen en aspecten tegen elkaar worden afgewogen en met elkaar worden verzoend. Geleding en differentiatie in het openbaar bestuur zijn geen gebreken maar karakteristieke kenmerken. Het probleem van het openbaar bestuur is niet zozeer een gebrek aan eenheid, maar onvoldoende erkenning van de legitimiteit van de verscheidenheid. Om goed te kunnen besturen moeten differentiatie en geleding worden onderkend én erkend en moeten uiteenlopende visies, belangen en aspecten tot hun recht kunnen komen. Dit vereist inzicht in het eigen karakter van het openbaar bestuur en de bereidheid om de spelregels te leren kennen en in acht te nemen.

De gedecentraliseerde eenheidsstaat betekent onder meer dat de centrale overheid en decentrale overheden elk hun eigen bevoegdheden hebben om regels te stellen. Ze treden in wisselende gedaanten tegenover de burgers op: de Staten-Generaal, de regering en haar verschillende ministeries, provinciale staten, gedeputeerde staten en de Commissaris van de Koningin, gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Naast en om deze klassieke bestuurlijke instanties heen zijn in de loop der tijd nog vele andere bestuurlijke instanties gekomen, die soms ook met eigen regelingen het dagelijkse leven van burgers treffen: inspecties, toezichthoudende organen, verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties, gemeenschappelijke diensten en zorginstellingen. Het geheel vormt "het gezicht" (de vele gezichten) van de overheid naar de burger; al deze overheden treden, naast hun regelgevende activiteiten, nu eens corrigerend en rechtshandhavend op, dan weer dienstverlenend. In de ene gedaante leggen ze bijvoorbeeld straffen op aan burgers, in een andere verlenen ze vergunningen en uitkeringen en verlenen ze diensten.

Openbaar bestuur vergt jegens de burgers een kunstig evenwicht, dat niet zonder spanning bereikt kan worden.

Het geheel van regels (de Grondwet en organieke wetgeving), waarin het stelsel van openbaar bestuur is vervat, is gericht op het zoveel mogelijk bewaren van dat evenwicht tussen de verschillende overheidsorganisaties. Het is dan ook van belang het wettelijk verankerde stelsel van openbaar bestuur als uitgangspunt te nemen voor een beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen (paragraaf 2.2).

Met de herziening van 1983 werd de grondwettelijke regeling voor provincies en gemeenten gelijklopend. Daarmee werd op z'n minst de indruk gevestigd dat beide min of meer gelijke vormen van decentraal bestuur zijn, met voor de provincie de rol als bestuurlijk midden. Het BANS van 1999, voor het eerst een bestuursakkoord met provincies en gemeenten gezamenlijk, bevestigde die indruk. De Code zet die lijn voort. Provincies en gemeenten zijn evenwel heel verschillende overheden met verschillende functies en tradities. Meer dan de lokale overheid staat de provincie op afstand van de burger. Als politieke instelling heeft de provincie minder profiel. Het aantal uitvoerende taken waarvoor de provincies zelf de verantwoordelijkheid draagt, is afgenomen. Over de eigen positie en de functies van de provincies is de afgelopen decennia voortdurend gediscussieerd, hetgeen bijdraagt aan de spanningen in de interbestuurlijke verhoudingen. In paragraaf 2.3 zal op die discussies worden ingegaan.

## § 2.2 Het wettelijke kader van het openbaar bestuur

### Grondwet en organieke wetten

De Grondwet bevat in artikel 124 een centrale bepaling over de bevoegdheden van de provincie- en de gemeentebesturen. Die bevoegdheden worden traditioneel aangemerkt als "autonomie" en "medebewind". De Grondwet kent die termen echter niet en heeft ze ook nooit gebezigd. De artikelen 105 van de Provinciewet en 108 van de Gemeentewet kennen wel een aanduiding van wat naar algemeen spraakgebruik medebewind wordt genoemd: regeling en bestuur, gevorderd van het provincie- of het gemeentebestuur bij of krachtens een andere wet dan de Provincie- respectievelijk de Gemeentewet. De Grondwet spreekt in artikel 124 enerzijds van regeling en bestuur (van de huishouding van provincie en gemeente), die aan de provincie- en gemeentebesturen moet worden "overgelaten", anderzijds van regeling en bestuur welke van die besturen kunnen worden "gevorderd" bij of krachtens de wet.

Voor de praktijk van de verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden is in het bijzonder van belang welke taken en bevoegdheden de decentrale overheden *kunnen* (mogen) behartigen en uitoefenen, en welke ze *moeten* behartigen en uitoefenen. En, waar het die laatste betreft, in hoeverre ze dat naar eigen inzicht kunnen doen dan wel door de centrale overheid gebonden zijn. De centrale overheid kan bestuurlijk toezicht houden of financiën toekennen in de vorm van een specifieke uitkering.

Voor de algemene verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden zijn naast de artikelen 124 en 132 van de Grondwet, met hun bepalingen over het toezicht, nog van belang artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en het overeenkomstige artikel 108, derde lid, Gemeentewet, die bepalen dat het opdragen van medebewind aan provincie- en gemeentebesturen gepaard moet gaan met volledige dekking van de kosten van de nieuwe activiteit.<sup>9</sup> Ook moet worden gewezen

<sup>9</sup> Dit laatste geldt ook als de dekking loopt via de algemene uitkering.

op artikel 16 van de Financiële-verhoudingswet, waaruit kan worden afgeleid dat deze dekking<sup>10</sup> bij voorkeur wordt gegeven via de algemene uitkering uit het provincie- of het gemeentefonds, en alleen als daar een bijzondere reden voor is in de vorm van een specifieke uitkering.<sup>11</sup> Daaruit kan worden afgeleid dat in dit stelsel vervolgens voorkeur bestaat voor een brede uitkering boven een smalle.

Uit de Grondwet, de Provinciewet, de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet kan onder meer het volgende worden afgeleid:

1. De behartiging van de overheidstaken kan geschieden (waar Rijk, provincies en gemeenten daarmee belast zijn) door alleen de centrale overheid, door alleen de provincie- of de gemeentebesturen, maar ook door twee of meer van deze overheden.
2. Voorzover taakbehartiging goed kan plaatsvinden op "lager" bestuursniveau, behoort ze aan dat niveau te worden overgelaten. Voor bemoeienis van een "hoger" bestuursniveau is plaats voorzover goede taakbehartiging door het "lagere" niveau onvoldoende verzekerd is; dit geldt zowel de vraag op welke wijze de taakbehartiging behoort plaats te vinden als de vraag of bepaalde taken van overheidswege moeten worden behartigd (subsidiariteit).
3. De decentrale overheden behoren niet alleen voldoende juridische armslag te hebben in, maar ook de nodige financiële armslag om reële keuzen te kunnen maken bij de beantwoording van de vraag of zij zich bepaalde taken willen aantrekken en bij de beantwoording van de vraag hoe zij de hun toevertrouwde taken zullen behartigen.
4. Daartoe is onder meer vereist dat deze overheden over een eigen belastinggebied van enige betekenis beschikken, ten aanzien waarvan zij wettelijk en maatschappelijk voldoende vrijheid hebben, zij het onder democratische controle, om de hoogte van de opbrengst te bepalen. Voorzover de middelen van rijkswege worden verstrekt, zal dat zoveel mogelijk moeten gebeuren via de algemene uitkering, en zullen specifieke uitkeringen, waar nodig, zo breed mogelijk dienen te zijn. Artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet dienen in acht te worden genomen.

Het onderscheid tussen taken, bevoegdheden en financiële middelen is vooral van belang voor de praktijk van de "gevorderde" regeling en bestuur, het medebewind. Veel spanningen in het openbaar bestuur vloeien voort uit verschil van inzicht over de onderlinge verhouding tussen de omvang van de taken, de eigen bevoegdheden en de financiële middelen voor de uitvoering van medebewindstaken.

### Europese Unie

De invloed van de Europese Unie niet alleen op de centrale overheid, maar ook op de decentrale overheden, neemt door de voortschrijdende Europese integratie toe. Door de grote hoeveelheid en de complexiteit van de Europese regelgeving voelen de verschillende overheden zich vaak overvallen door Brussel. Steeds meer beleidsterreinen worden deels door nationale en deels door Europese regels beheerst. Ook de interbestuurlijke verhoudingen worden daardoor beïnvloed. De bestaande bevoegdheidsverdelingen tussen de centrale overheid en decentrale overheden, worden nogal eens door het Europese recht doorbroken.

<sup>10</sup> Afgezien van de dekking die kan bestaan uit door derden te betalen vergoeding voor geleverde diensten.

<sup>11</sup> Artikel 16, tweede lid, Financiële-verhoudingswet zegt "als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht".

Door verschillende verdragswijzigingen is de positie van de decentrale overheden in Europa sterker geworden, vooral onder druk van federale staten, zoals Duitsland, Spanje en België. Wat de bevoegdheden van de decentrale overheden in Nederland betreft, gaat het bij de invloed van de Europese Unie vooral om invloed in de eerste pijler: economisch en sociaal structuurbeleid (fondsen), infrastructuurbeleid (Europese netwerken), aanbestedingen, milieu (luchtkwaliteit), steunmaatregelen en vrij verkeer van personen, ook van "derde landers". In paragraaf 3.6 zal hierop uitgebreider worden ingegaan.

#### Europees Handvest inzake lokale autonomie

In 1990 heeft de Raad van Europa het "Europees handvest inzake lokale autonomie"<sup>12</sup> vastgesteld. Dat is in 1991 door Nederland geratificeerd. Het Handvest bevat bepalingen over de rechten en bevoegdheden van lokale overheden en strekt ertoe de autonomie van lokale overheden ten opzichte van de centrale overheden te beschermen en te versterken. Nederland heeft een voorbehoud gemaakt bij de artikelen 7, tweede lid (financiële vergoeding kosten uitoefening mandaat), 8, tweede lid (administratief toezicht beperken tot naleving wet en grondwettelijke beginselen), 9, vijfde lid (bescherming financieel zwakkere lokale autoriteiten), 11 (wettelijke bescherming lokale autonomie) en 12 (gebondenheid aan verplichtingen deel I Handvest).<sup>13</sup>

De regels die dit Handvest geeft voor de behartiging en eerbiediging van lokale autonomie, behoren niet tot de categorie "een ieder verbindend", zodat artikel 93 van de Grondwet niet van toepassing is. Dit betekent onder meer dat gemeentebesturen niet de mogelijkheid hebben een vermeende schending van dit verdrag aan de rechter voor te leggen. Het Handvest kan echter wel worden gezien als een onderdeel van de bindende spelregels voor de verhouding tussen de verschillende overheden. Met name wordt door decentrale overheden op het Handvest een beroep gedaan wanneer het gaat om de omvang van een eigen belastinggebied.

### **§ 2.3 De positie van de provincies**

#### Functies provincies

Provincies zijn een bestuurslaag met eigen functies naast het Rijk en de gemeenten. Bij de totstandkoming van de Provinciewet heeft de regering die functies van de provincies uitvoerig opgesomd:

- de *integratiefunctie* die er op een aantal terreinen voor zorgt dat wordt geïntegreerd wat in de vorm van medebewindstaken - vaak verkokerd en als gevolg daarvan soms onvoldoende samenhangend - van rijkswege op de gemeenten afkomt;
- de (*scharnier*)*functie* waarvoor de provincies als bestuurlijk midden bij uitstek geschikt zijn: coördinatie (de gemeenten waar nodig verplichten tot wederzijdse afstemming van beleid en tot samenwerking in de gevallen dat die afstemming en samenwerking niet vanuit de gemeenten zelf totstandkomen), conflictoplossing,

<sup>12</sup> Handvest van 15 oktober 1985, Trb. 1987, 63, goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990, Stb. 546, voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991.

<sup>13</sup> Anders dan in de Nederlandse Grondwet en organieke wetten, wordt in artikel 3, eerste lid, van het Handvest het begrip lokale autonomie wel omschreven: "lokale autonomie houdt in het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren".

- allocatie van middelen en voorzieningen, uitoefenen van toezicht en geschillenbeslechting;
- de *bestuurlijke organisatiefunctie*, die de provincies een belangrijke rol geeft bij de intergemeentelijke samenwerking en de wijziging van de gemeentelijke indeling;
  - een *servicefunctie* voor gemeenten, waarbij de provincie kennis en informatie aan gemeenten verschaft;
  - het optreden als *belangenbehartiger* voor de "eigen" gemeenten, voor haar bevolking als geheel en voor het totaal van de binnen haar territorium gevestigde instellingen en bedrijven;
  - een *vangnetfunctie* voor de taken die andere overheden niet of niet goed vervullen;
  - een sturende, *kaderscheppende* functie voor maatschappelijke organisaties; de provincies zijn bij uitstek geschikt voor het bijeenbrengen en onderhouden van contact met allerlei organisaties die op provinciale of regionale schaal functioneren;
  - een *uitvoerende* functie bij de "doetaken" waarop de territoriale omvang van gemeenten niet is toegesneden of die betrekking hebben op samenhangen die zich op het provinciale territorium voordoen.<sup>14</sup>

Het zijn deze functies die provinciebestuurders voor ogen hebben, zo bleek uit de gesprekken die in het voorjaar van 2006 door de Raad met een aantal van hen zijn gevoerd. Die functies zeggen echter nog weinig over de omvang, de inhoud en de meerwaarde van het provinciale takenpakket. In dat takenpakket van de provincies hebben, in de laatste 25 jaar, verschuivingen plaatsgevonden.

#### Veranderingen in takenpakket

Tijdens de eerste golf van decentralisatie van rijkstaken naar de provincies - begin jaren tachtig van de vorige eeuw - werd vooral de nadruk gelegd op de scharnierfunctie van de provincie tussen het Rijk en gemeenten. Het ging daarbij meestal om situaties waarin de overheidstaken over alle drie de bestuursniveaus werden verdeeld. Taken met een intermediair karakter werden toebedeeld aan de provincies, zoals:

- coördineren, plannen, adviseren, programmeren;
- verdelen van gelden en contingenten woningen, en
- toezicht houden.

Een aantal taken werd aan het provinciebestuur toegedeeld door de wet. Te noemen zijn taken op het gebied van milieu, stadsvernieuwing, ambulancevervoer en ter bevordering van gemeenschappelijke regelingen. Veel vaker echter vond de taaktoedeling plaats via structuurschema's, financieringsregelingen, richtlijnen en beleidsnota's.

Aan de provincies zijn in een relatief klein aantal gevallen taken ontnomen. Soms gingen die taken naar gemeenten. Het ging dan deels om beleidsmatig minder complexe taken (uitreiken paspoorten en rijbewijzen), deels om bevoegdheden die beleidsmatig relevant zijn (verblijfsrecreatie). Daarnaast waren er ook centraliserende bewegingen. De rechterlijke macht kreeg de provinciale rol van beroepsinstantie bij onderwijs- en volkshuisvestingszaken. Het takenpakket van provincies nam anderzijds toe doordat provincies de middelen hebben om ook zelf, autonoom, activiteiten te ontwikkelen (bijvoorbeeld op het gebied van verkeer en vervoer, toerisme, kunst en

<sup>14</sup> Kamerstukken II 1988/89, 19 836, nr.9, blz.7,8.

cultuur en bibliotheekwerk).<sup>15</sup> Dit kan tot discussies leiden met de gemeenten over de bemoeienis van de provincie met de uitvoering van taken door gemeenten. In 1987 werd het D'project gestart waarin de VNG en het IPO voorstellen konden aandragen voor decentralisatie en deregulering. Een groot aantal van de voorstellen zijn gehonoreerd en hebben onder meer geleid tot de Wet D'gemeenten en D'provincies.<sup>16</sup> In deze voorstellen lag de nadruk op de vermindering van toezicht en niet op overdracht van taken. Als onderdeel van het beleid van sociale vernieuwing vond een bundeling plaats van specifieke uitkeringen in het Fonds Sociale Vernieuwing met overdracht van taken aan gemeenten; niet aan de provincies. Met de Decentralisatie Impuls (DI), die in 1991 werd gestart, werden juist bevoegdheden aan provincies en gemeenten toegekend, zij het met een forse efficiencykorting van 10% op de bijbehorende financiële middelen. De provincies werden door de DI onder meer bevoegd voor een deel van het wegenbeheer (Wet Sanering wegenbeheer, 1992). De bevoegdheid bij de inrichting van het landelijk gebied werd versterkt (Natuurbeheer, Landinrichting en Rivierdijkversterking). De beleidsvrijheid met betrekking tot brede doeluitkeringen werd verruimd, bijvoorbeeld in het kader van het regionaal-economisch beleid, het Groenfonds en de infrastructuurfondsuitkeringen.<sup>17</sup>

In diverse brieven en nota's aan de Tweede Kamer is door opeenvolgende kabinetten verslag gedaan van het decentralisatiebeleid.<sup>18</sup> Over de uiteindelijke resultaten van dit decentralisatiebeleid lopen de meningen uiteen. De bijzondere Kamercommissie Vraagpunten Decentralisatie (commissie-Franssen) constateert dat decentralisatie een continu proces is dat weliswaar politiek onomstreden lijkt en bij vele kabinetten hoog in het vaandel staat, maar in de praktijk lastig tot daadwerkelijke uitvoering komt. Als knelpunten voor die daadwerkelijke uitvoering ziet de commissie onder meer:

- de werking van ons staatsrechtelijk stelsel (in de ministerraad zijn alle ministers elkaars gelijken (...)) iedere minister beheert de eigen portefeuille en bemoeit zich alleen in uitzonderlijke gevallen met die van zijn collega's);
- de invloed van de Tweede Kamer (enerzijds de generalisten die intensivering van de decentralisatie bepleiten en anderzijds de specialisten die, met een beroep op de geringe bestuurskracht en de beperkte schaal van gemeenten of met een beroep op het gelijkheidsbeginsel, decentralisatie tegengaan).<sup>19</sup>

Dölle en Elzinga zien als oorzaken voor het ontbreken van voldoende resultaten van de decentralisatievoornemens onder meer de gelijktijdige bezuinigingen op de overheidsfinanciën en het negatieve verband tussen decentralisatiebeleid en de schaalproblematiek. Met dit laatste bedoelen zij, dat decentralisatie pas gerealiseerd zou kunnen worden als eerst de schaal zou veranderen; de andere overheden willen alleen de schaal veranderen als tegelijk ook daadwerkelijk uitzicht werd geboden op een substantiële taakuitbreiding.<sup>20</sup>

Door recente wetgeving (de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de Grondexploitatiewet, de Wet inrichting landelijk gebied) is aan de provincies vooral een belangrijke regiefunctie toegekend.

<sup>15</sup> "De veranderende provincie", rapport van de afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek, Den Haag 1986, bladzijden 52,53.

<sup>16</sup> Stb. 1991, 449.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 1993/94, 22 236, nr.30, blz.3, 4.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 1990-2001, 22 236.

<sup>19</sup> Rapport "Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven", Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 42-43, blz. 24-27.

<sup>20</sup> A.H.M. Dölle/D.J. Elzinga, "Handboek van het Nederlandse gemeenterecht", Deventer, 2004, bladzijden 54, 55.

### Karakter takenpakket

Van oudsher ligt het takenpakket van de provincies - voorzover het "doe-taken" betreft - op de meer fysieke beleidsterreinen: onder meer infrastructuur, natuur- en landschapsbeheer en waterbeheer. Toonen verklaart de nadruk op de fysieke beleidsterreinen door te wijzen op het sociologische fenomeen van de verzuiling, dat aan het eind van de 19e eeuw in Nederland opkwam. Anders dan in de ons omringende landen heeft in Nederland op de beleidsterreinen met een meer sociaal-cultureel karakter, zoals onderwijs, gezondheidszorg, welzijn, maatschappelijk werk, jeugdzorg en cultuur, geen regionale bestuurlijke inbedding plaatsgevonden. De coördinatie tussen nationale en lokale systemen en tussen verschillende beleidssectoren - die in beginsel een belangrijke taak kan zijn voor regionale besturen zoals provincies - kon autonoom worden verzorgd door de netwerkinstituten van het verzuilde, maatschappelijke middenveld. Met de ontzuiling verloren deze sociaal-culturele beleidsterreinen hun institutionele ankers. De verantwoordelijkheid verschoof naar de rijksoverheid, waar de taken, door de verdeling over verschillende ministeries, verkokerd worden uitgeoefend. Naar de mening van Toonen zouden bij de plaatsbepaling van de provincie in het Nederlands bestuur de ontzuilde werkelijkheid en de gevolgen daarvan voor het binnenlands bestuur nadrukkelijker in de beschouwingen moeten worden betrokken.<sup>21</sup>

Dat ook het IPO een rol voor de provincies op terreinen met een meer sociaal-cultureel karakter ziet, blijkt uit zijn discussienotitie van 2005. Het IPO is van mening dat binnen het gehele sociale en culturele domein van zorg-, onderwijs-, jeugd-, jeugdzorg- en welzijnsvoorzieningen de laatste jaren een proces van maatschappelijke schaalvergroting heeft plaatsgevonden met een regionale dimensie. Het IPO ziet als mogelijke opgaven voor de provincie het inventariseren en het wegwerken van kwalitatieve en kwantitatieve tekorten (wachlijsten, gebrekkige integratie, onvoldoende geschoold personeel, slechte spreiding diensten) en het realiseren van draagvlak en afstemming, zodat de betrokken partijen effectieve en efficiënte oplossingen vinden die resulteren in een evenwichtig aanbod van sociale en culturele diensten, aansluitend op de maatschappelijke vraag. Oplossingen zouden overigens niet alleen binnen het sociale en culturele domein moeten worden gezocht, maar ook in (combinaties van) maatregelen op andere terreinen (bereikbaarheid, wonen, woonzorg, sociale veiligheid, regionale maatschappelijke integratie). De provincies zouden daarbij hun meerwaarde kunnen bewijzen.<sup>22</sup>

### Schaalgrootte en regionalisering

De schaalgrootte van provincies is afgezien van enkele grenswijzigingen en de vorming van de provincie Flevoland - anders dan bij gemeenten - nagenoeg ongewijzigd gebleven. Desalniettemin heeft de positie van de provincie in de afgelopen decennia regelmatig onder druk gestaan door de plannen voor de vorming van de Bestuur-op-Niveau-gebieden, stadsprovincies, Kaderwetgebieden en de WGR+-regio's.<sup>23</sup>

In het rapport "Op schaal gewogen" van de ad hoc adviescommissie Regionaal bestuur in Nederland (ook bekend als Commissie-Geelhoed) wordt de huidige schaal van de provincies om de volgende redenen ter discussie gesteld:

- de aard van de regionale vraagstukken en de steeds grotere schaal waarop deze zich voltrekken: verstedelijking, lokale economie of waterbeheer, trekken zich

<sup>21</sup> "Theorie van de Provincie", bestuurlijke essay van prof. dr. Th.A.J. Toonen, Den Haag, 2005, bladzijden 8 – 10.

<sup>22</sup> "Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform" discussienotitie, Den Haag, bladzijde 5.

<sup>23</sup> WGR is de afkorting voor Wet gemeenschappelijke regelingen.

- weinig van bestaande provinciegrenzen aan. Niet voor niets wordt er tussen provincies onderling al veel samengewerkt;
- op gemeentelijk niveau, en ook in de waterschapswereld, heeft zich door aanhoudende samenvoegingen een forse schaalvergroting voltrokken. Dit gaat ten koste van de afstand die een intermediair bestuur tot het lokale bestuur behoort te hebben;
  - het profiel van de provincie als gezaghebbend en doeltreffend regionaal bestuur veronderstelt dat het Rijk bevoegdheden overdraagt. In een situatie met een gering aantal grote provincies gaat dit "gemakkelijker" dan bij de huidige 12;
  - in de meeste Europese landen zijn de regio's gemiddeld groter dan de Nederlandse provincies. Aanpassing aan de Europese schaal verdient overweging. Nu al bundelen provincies hun krachten bij de belangenrepresentatie in Brussel.<sup>24</sup>

In eerdergenoemde discussienotitie onderschrijft het IPO de stelling van de Commissie-Geelhoed, dat in ons land grote behoefte bestaat aan een intermediair regionaal bestuur met de volgende kenmerken: beweeglijk, communicatief, met relatief weinig uitvoerende functies, maar wel met een duidelijk profiel als ontwikkelaar van plannen, opdrachtgever voor partijen in de regio, opdrachtnemer van het Rijk en toezichthouder. Volgens de Commissie-Geelhoed is het opdrachtgeverschap daarbij een sleutelbegrip. In het opdrachtgeverschap komen visie, planvoorbereiding, planuitvoering en het toezicht daarop, samen. De rijksoverheid moet deze provinciale rol waar nodig faciliteren. Dit zou moeten betekenen dat de rijksoverheid bij de aanpak van regionale vraagstukken steeds in de eerste plaats een antwoord moet geven op de vraag of de provincie die taak kan vervullen en wat daarvoor nodig is.<sup>25</sup>

Begin mei 2006 heeft de Minister van BZK de discussienotitie "Maatwerk in het middenbestuur" gepubliceerd, waarmee hij "richting" wil geven aan een discussie, die moet leiden tot een nog vast te stellen visie op de toekomst van het middenbestuur.<sup>26</sup> In de discussienotitie maakt de minister onderscheid tussen de randstedelijke en de niet-randstedelijke provincies. In zijn "perceptie" opereert en presteert het middenbestuur buiten het randstedelijke gebied per saldo adequaat. Daarbij speelt volgens hem een rol, dat in de meeste van deze provincies de gemeenten in doorsnee van een omvang zijn om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen. Hij vindt desondanks de vraag gerechtvaardigd of de provincies "robuust" genoeg zijn om de grote maatschappelijke opgaven met de huidige taken en bevoegdheden tot een oplossing te brengen. Het antwoord op deze vraag kan wat hem betreft per regio verschillen. Als alternatief voor de zware intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt nagedacht over andere bestuurlijke oplossingen, zoals gemeentelijke herindeling en opschaling van bepaalde taken en bevoegdheden naar het provinciale niveau. Voor de Randstad schetst de minister acht bestuurlijke scenario's (onder meer die van één grote randstadprovincie, één kleine randstadprovincie of twee kleine randstadprovincies) die hij met de "Holland 8" bespreekt en ter beoordeling ook aan een adviescommissie heeft voorgelegd.<sup>27</sup>

### Conclusie

De afgelopen decennia is veel gediscussieerd over de schaal en de taken van de provincies als hét middenbestuur. Daarbij stonden wijziging van de structuur en

<sup>24</sup> "Op schaal gewogen", Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw, Den Haag, 2002, bladzijde 63.

<sup>25</sup> "Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform" discussienotitie, Den Haag, bladzijden 3, 4.

<sup>26</sup> "Maatwerk in het middenbestuur", Den Haag, 2006, bladzijden 10-15.

<sup>27</sup> Adviescommissie Versterking Randstad, o.l.v. voormalig minister-president Kok op 27 september 2006 door minister Remkes geïnstalleerd.



vergroting van het territoire van dé (vaak alle) provincies voorop. Voor die landelijke herstructurering werd meestal gekeken naar het buitenland. Maar het bestuur, waarvan het provinciale bestuur een onderdeel is, zit in het buitenland anders in elkaar dan in Nederland. Daarbij komt dat structuren middelen zijn en geen doel. Bestuurlijke schaalvergroting is geen panacee. Daarvoor zijn de maatschappelijke problemen te verschillend en de verantwoordelijkheden voor de oplossing daarvan te uiteenlopend. De provincies hebben ook verschillende posities, gedeeltelijk historisch bepaald. Holland is anders dan Brabant en hetgeen in Friesland werkt hoeft dat niet in Utrecht te doen. De grensoverschrijdende samenwerking stelt Limburg voor andere eisen dan Flevoland. De Euregio Maastricht, Luik, Aken biedt een aantal nieuwe mogelijkheden, zoals een transnationale universiteit, maar ook problemen, zoals drugsoverlast. Die differentiatie zou worden gediend door de pretentie op te geven dat dé provincie hét (integrale) middenbestuur moet zijn, waarin al het bovenlokale (functionele) bestuur moet worden samengebracht. Het opgeven van die pretentie zou ook de interbestuurlijke verhoudingen kunnen verbeteren. Die pretentie zal het immers altijd afleggen tegen de andere overheden. Ondanks alle beweringen van het tegendeel, zijn de centrale regelgeving en de financiële bemoeienis van het Rijk de afgelopen jaren groot gebleven. Als reactie op de verzelfstandiging, privatisering en decentralisatie is een beweging (terug) naar een sterkere, zij het kleinere, centrale overheid te bespeuren. Traditioneel heeft in het bestuur van ons land, behalve op de sociale structuren, altijd sterke nadruk gelegen op het lokaal bestuur. Die nadruk is in de afgelopen decennia ook door bestuurlijke schaalvergroting alleen maar versterkt. Ruimte voor specifieke eigen taken en plaats van de provincie ontstaat alleen met een scherp politiek-bestuurlijk oog voor wat er in de maatschappij aan de hand is, door aan te sluiten bij initiatieven van onderop, door coproducties, door verantwoordelijkheid te nemen voor de resultaten.

Selectiever dan tot nu toe moet worden uitgegaan van het probleem of de problemen aan de oplossing waarvan de provincie (of provincies) beter dan Rijk of gemeenten kan (kunnen) bijdragen. Het behoeft inmiddels geen betoog meer dat de infrastructuurproblemen van de Randstad tot die problemen behoren. Het gaat om differentiatie tussen provincies en binnen een provincie. Differentiatie tussen provincies omdat er verschillen in provinciale geschiedenis en cultuur zijn, verschillen in problemen, verschillen in verhoudingen, verschillen in grootte en verschillen in ligging. Differentiatie binnen een provincie opdat, afhankelijk van de bestuurskracht van de (samenwerkende) gemeenten, de provincie zich actiever of minder actief kan opstellen.

## DEEL II      BESCHOUWING

### Hoofdstuk 3. Spanningen die voortkomen uit de organisatie van het openbaar bestuur

#### § 3.1 Inleiding

In een gedecentraliseerde eenheidsstaat komen spanningen voort uit de verticale betrekkingen tussen Rijk, provincies en gemeenten en uit de horizontale betrekkingen tussen gemeenten en provincies onderling. Als het Rijk iets eist van de gemeenten of van hen wegneemt, dan beperkt dit de lokale autonomie. Als gemeenten zelf keuzen maken in niveau en tarieven van voorzieningen dan kan dit van invloed zijn op de materiële gelijkheid tussen burgers in verschillende gemeenten. De reacties op dergelijke keuzen kunnen het evenwicht aan het wankelen brengen: de autonomie zou niet mogen worden aangetast of de materiële ongelijkheden zouden moeten worden verminderd door landelijk vast te stellen regelingen en tarieven. Deze spanningen zijn niet nieuw en vloeien rechtstreeks voort uit het bestel zelf. Veel hangt af van de manier waarop bestuurders en volksvertegenwoordigers met dergelijke spanningen omgaan en van hun onderlinge omgangsvormen: overleggen ze met elkaar over de gewenste ingrepen? Letten ze op de belangen, standpunten en het eigen karakter van de andere overheid? Of wordt direct een toevlucht gezocht in (juridische) procedures? De neiging om in termen van – hiërarchisch geordende – bestuurslagen te spreken doet afbreuk aan het besef van gelijkwaardigheid van de besturen, die uit de constitutionele inrichting van het openbaar bestuur voortvloeit. Nederland kent wel hiërarchie van regels. Wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen gaan boven provinciale en gemeentelijke verordeningen. Nederland kent geen hiërarchie van bestuurslagen. Het bestuur op nationaal niveau is niet per definitie hoger of meer democratisch gelegitimeerd dan op decentraal niveau. De dualisering onderstreept dit laatste. Hoger gezag of toezicht bestaat alleen op grond van de (Grond)wet. De staatsrechtelijke regels en het wettelijke kader bieden doorgaans wel duidelijkheid over interbestuurlijke verhoudingen. In de praktijk bestaat niettemin vaak onduidelijkheid en zijn de verantwoordelijkheden onscherp. Dit komt onder meer omdat het onderscheid tussen taken en bevoegdheden en tussen bevoegdheden en middelen niet strikt kan worden aangehouden of door een discrepantie tussen bevoegdheden en toegekende middelen. Spanningen ontstaan vooral daar waar bij de uitvoering zowel centrale als decentrale overheden betrokken zijn, waar bevoegdheden en middelen niet in de juiste verhoudingen tot elkaar worden gezien, waar onnodige informatieverplichtingen worden opgelegd of waar (beperkte) financiële middelen bepalend worden voor de uitvoeringsmogelijkheden of de uitoefening van toegekende bevoegdheden beperken.

Hoe met deze en andere spanningen wordt omgegaan, is een maatstaf voor de kwaliteit van interbestuurlijke verhoudingen. Daarvoor zijn verschillende institutionele voorzieningen getroffen, zoals de coördinerende positie van de Minister van BZK (sinds 1994 in de Provinciewet en de Gemeentewet vastgelegd), vormen van overleg tussen vertegenwoordigers van Rijk, provincies en gemeenten, omgangsvormen vastgelegd in convenanten en bestuursakkoorden, en adviezen van adviesorganen (onder andere de Raad voor het openbaar bestuur).

De rol van de Code, gezien in relatie tot de andere bestaande voorzieningen, kan het beste worden beoordeeld wanneer eerst de aard en de oorzaken van diverse spanningen worden geanalyseerd en de verschillende manieren waarop in de bestuurspraktijk met die spanningen wordt omgegaan, zijn beschreven.

### **§ 3.2 Autonomie en de uitvoering van taken in medebewind**

De gemeente is een territoriaal begrensde rechtsgemeenschap; de organen van de gemeente kunnen voor het territoir collectieve beslissingen nemen. Idealiter viel in het verleden deze rechtsgemeenschap samen met een lokale gemeenschap van burgers. De gemeenteraad werd gezien als de vertegenwoordiging van die lokale gemeenschap en het College van burgemeester en wethouders was ook gelegitimeerd om met gezag de wet binnen die gemeenschap te handhaven. De band tussen gemeenteraad en -bestuur enerzijds en lokale gemeenschap anderzijds is echter verminderd. Het maatschappelijke leven van burgers is drastisch veranderd. De plaats van wonen is veelal niet meer die van werken, toegenomen mobiliteit en communicatie maken de plaatselijke of regionale gebondenheid minder groot, particuliere organisaties van burgers die het maatschappelijke middenveld uitmaken, zoals woningbouwverenigingen, kruisverenigingen en plaatselijke scholen, hebben niet meer de centrale plaats van vroeger en ondergaan steeds meer de concurrentie van grotere, bovenlokale, en niet zelden commercieel gerichte serviceverlenende organisaties. Ook plaatselijke gezondheidsinstellingen, zoals een ziekenhuis, zijn door het overheidsbeleid van de laatste twee decennia, gericht op fusies, schaalvergroting en strakke budgettering met gevolgen voor het verzorgingsgebied, minder aangewezen op gebruik door (alleen) de lokale bewoners. Het wegvallen van de specifieke territoriale basis voor de lokale gemeenschap en de verminderde bindingskracht van het traditionele maatschappelijke middenveld, maken de basis waarop de bestuurlijke autonomie van gemeenten berust relatief zwakker.

De centrale overheid heeft sedert de invoering van het moderne stelsel van het binnenlands bestuur in het midden van de 19e eeuw, steeds meer taken op zich genomen, waardoor het leven van burgers meer bepaald wordt door landelijk vastgestelde normen en regels dan door maatschappelijke spelregels en plaatselijke verordeningen. Het besturen van een gemeente wordt nu vooral gekenmerkt door de uitvoering van overheidstaken in medebewind.

In medebewind wordt door de decentrale overheden medewerking gegeven aan de uitvoering van bijzondere wetten. De decentrale overheid treedt op als uitvoerende instantie van centraal gestelde regels, maar behoudt vaak wel een bepaalde mate van beslissingsvrijheid bij de uitvoering, afhankelijk van de medebewindsregeling. Deze vorm van decentralisatie heeft een hoge vlucht genomen en kan aan de hand van talloze voorbeelden worden toegelicht. Juist de veelheid van terreinen waarop voor medebewind is gekozen, maakt het medebewind tot een potentiële bron van interbestuurlijke spanningen en conflicten. Wat zijn precies de bedoelingen van de wet? Hoeveel beslissingsvrijheid hebben provincies en gemeenten bij de uitvoering van medebewindstaken? In welke mate wordt toezicht (overeenkomstig artikel 132, tweede lid, van de Grondwet) toegepast? Aan welke vormen van toezicht en controle worden de decentrale overheden onderworpen? Welke financiële middelen staan de decentrale overheden ter beschikking? Indien gemeenten in medebewindstaken onvoldoende worden gecompenseerd, kan dat ten laste van de middelen voor de autonome taken gaan.

Soms is er een discrepantie tussen opgedragen taken en toegekende bevoegdheden en soms is de taakoplegging niet gepaard gegaan met de overdracht van voldoende financiële middelen (voorbeelden: onderwijshuisvesting, inburgering). Een dergelijke discrepantie tussen taken, bevoegdheden en beschikbare middelen - die overigens

volgens de eerder aangehaalde artikelen 105, derde lid, van de Provinciewet en 108, derde lid, van de Gemeentewet niet zou mogen voorkomen - is een duidelijke bron van verhoogde interbestuurlijke spanningen. Soms is er sprake van een pendelbeweging en worden taken die vanouds een plaatselijk karakter hadden, zoals steunverlening aan armen, centralistischer geregeld (ABW 1965) om in een later stadium weer gedecentraliseerd te worden (Wet werk en bijstand). De wisseling van visies op wat de centrale overheid vermag en wat vanwege de lokale verscheidenheid aan gemeenten kan worden "overgelaten", heeft uiteraard invloed op de onderlinge betrekkingen van de verschillende overheden. Door veelvuldige wisseling van perspectief op de taakuitoefening van centrale en decentrale overheden en daarmee gepaard gaande snelle aanpassingen van de wettelijke regelingen kunnen wrijvingen en misverstanden moeilijk beheersbaar worden.

De spanningen voortkomende uit medebewindsverhoudingen zijn dus blijvend. Hoe gaat men met deze spanningen in de praktijk om en wat zijn de - goede of slechte - ervaringen met de uitvoering van enkele medebewindstaken? Met twee voorbeelden worden de spanningen die zich voordeden tussen centraal overheidsbeleid en gemeentelijke vrijheid en onvrijheid bij de uitvoering van taken in medebewind toegelicht. Zij laten zien hoe verschillend in de praktijk gereageerd is op wrijvingen en spanningen en op welke aspecten van de interbestuurlijke omgangsvormen daarbij vooral gelet moet worden. De voorbeelden betreffen 1. de Wet afschaffing van het gebruikersdeel op woningen en de maximering van de onroerende-zaakbelastingstarieven en 2. de Wet werk en bijstand.

#### Voorbeeld 1: Onroerende zaakbelasting (OZB)

Lokale autonomie (inclusief een zekere beslissingsvrijheid bij medebewind) kan gestalte krijgen door een eigen belastinggebied. De aankondiging in het Hoofdpijnenakkoord van het kabinet Balkenende II van het voornemen om het gebruikersdeel van de OZB op woningen af te schaffen en om de resterende OZB-tarieven te maximeren, raakte derhalve de gemeenten op een zeer gevoelig punt. Het kabinet stelde weliswaar voor het verlies van gemeentelijke inkomsten te compenseren, maar deze compensatie – via het gemeentefonds te vereffenen – maakte de gevolgen van de afschaffing en limitering voor de gemeentelijke beslissingsmacht noch de financiële consequenties voor gemeenten ongedaan. De Wet afschaffing gebruikersdeel OZB leidt ertoe dat gemeenten financieel nog afhankelijker worden van het Rijk. Het hoofdbestuur van de VNG reageerde per brief op dit onderdeel uit het Hoofdpijnenakkoord. Later werden vele technische aspecten van het voorstel door gemeenten en hun vertegenwoordigers in de VNG geanalyseerd en bekritiseerd. De voorspelde effecten van koopkrachtcompensatie en de financiële gevolgen voor burgers en gemeenten werden met rekenmodellen bestreden. Er werd gewezen op de in het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie van de Raad van Europa vastgelegde autonomie en de vrijheid om eigen belastingen te heffen. Er werden adviezen verkregen van speciaal ingestelde commissies en van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.<sup>28</sup> Ten slotte werden aan de Tweede en de Eerste Kamer voor de behandeling van het wetsvoorstel brieven gestuurd met een samenvatting van de argumenten tegen de wettelijke voornemens. Het voorstel werd door de VNG onaanvaardbaar geacht, mede vanwege “de ingrijpende gevolgen voor de bestuurlijke en financiële autonomie van de gemeenten”. Het overleg dat plaatsvond gedurende de gehele periode van de voorbereiding en behandeling van het wetsvoorstel en de wederzijdse informatie over de gevolgen van

<sup>28</sup> Rob/Rfv advies "Autonoom of automaat", Den Haag, 2005

het voorstel, bracht geen verandering in het standpunt van de regering: het politieke akkoord dat tijdens de formatie door de coalitiepartners was gesloten. Mede hierdoor verslechterden de betrekkingen tussen Rijk en de gemeenten tot een dieptepunt. De Code is mede totstandgekomen om de betrekkingen te verbeteren. Met de inwerkingtreding van de wet is wel het gebruikersdeel afgeschaft, maar de besluitvorming naar aanleiding van het rapport-Eenhoorn van 2005<sup>29</sup> over eventuele nieuwe door de gemeenten te heffen belastingen is uitgesteld.

#### Voorbeeld 2 : de Wet werk en bijstand (WWB)

De WWB, die in 2004 in werking is getreden, wordt thans als één van de voorbeelden van geslaagde decentralisatie genoemd. Dit steekt af tegen de aanvankelijke verwachtingen die men van deze nieuwe wet koesterde en wijkt ook af van het enigszins pessimistische en waarschuwend advies van de Raad van State bij dit wetsvoorstel. De reïntegratie van bijstandgerechtigde burgers op de arbeidsmarkt was een reeds lang bestaand beleidsprobleem. Aan mensen in de bijstand werden niet of nauwelijks verplichtingen opgelegd. De controle op hun doen en laten had op gemeentelijk niveau geen hoge prioriteit. De oorzaken van deze praktijk lagen mede in de geringe financiële belangen die uitvoerende gemeentelijke diensten hadden bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet (ABW). De wetgever stelde de regels en bepaalde daarbij de belangrijkste elementen van de uitvoering. Alleen bij bijzondere bijstandverlening hadden gemeenten een eigen, meer vrije beleidsruimte. Los daarvan groeide het inzicht in de noodzaak tot reïntegratie van bijstandsccliënten en het belang van een persoonlijke aanpak. Het succes van de WWB kan worden toegeschreven aan de gelukkige combinatie van vier inzichten:

1. Laat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de financiering van de reïntegratie;
2. Schep financiële prikkels om tot succesvolle reïntegratie van bijstandsccliënten te komen;
3. Zorg ervoor dat meer aandacht aan de persoonlijke begeleiding van bijstandsccliënten wordt besteed, en
4. Zorg ervoor dat meer controle op de dagelijkse levenswijze van deze cliënten wordt gehouden.

Deze inzichten versterkten elkaar. De prikkels gaan nu in één en dezelfde richting, een andere richting dan onder de oude wet.

Voortvarend werd door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de nieuwe filosofie in een wetsvoorstel neergelegd. Kern vormde de snelheid van besluitvorming in combinatie met veelvuldig *informeel* overleg tussen alle betrokkenen: staatssecretaris, ambtenaren van het ministerie, vertegenwoordigers van gemeenten en andere uitvoerende instellingen, waaronder reïntegratiebedrijven. De uitkomsten van het informele overleg werden via de officiële overlegkanalen vastgelegd. Cruciaal was de wijze waarop gemeenten zich konden voorbereiden op de grotere mate van beleidsvrijheid die zij op grond van de wet zouden krijgen bij de besteding van de reïntegratiegelden. Verschillende gemeenten, met name de grotere gemeenten, waren overigens zelf al vrij ver gevorderd met het experimenteren met de nieuwe bijstandsverlening. De WWB gaf nu echter de wettelijke mogelijkheden. Ingewijden, zowel van het ministerie als van betrokken gemeentelijke diensten, geven te kennen dat het meest wezenlijke van de succesvolle effecten van de nieuwe wet ligt in “de heldere verdeling van de verantwoordelijkheid tussen Rijk en gemeenten”. Op beide

<sup>29</sup> "Lokale belastingen: meer, beheerst!", Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied, Den Haag, 18 mei 2005.

niveaus is nu duidelijk wat mag en kan en wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt of is blijven dragen. Het onderling vertrouwen nam toe, ook bij blijvende verschillen van opvatting. Men was zo nodig in staat tot *agree to disagree*.

Het voorgaande betekent echter niet dat zich geen problemen hebben voorgedaan of nog voordoen. Er blijft onzekerheid over het vervolg na de eerste twee jaar, met name wanneer het aantal onplaatsbare werkzoekenden niet zal afnemen terwijl het toegemeten budget op grond van de succesvolle eerste jaren wel afneemt. Bovendien zijn er - ondanks het feit dat er voortdurend aan de verdeelsystematiek wordt gewerkt - nog verouderde verdeelmaatstaven, waardoor grote onderlinge verschillen tussen gemeenten bestaan. Gemeenten die het vroeger slechter deden, zijn in het nieuwe systeem beter af. Kleine gemeenten hebben moeite om maatwerk en deskundige begeleiding te leveren en om de grotere financiële risico's te dragen. Grotere en voortvarend werkende gemeenten willen meer zeggenschap krijgen over het inkomensdeel van de bijstandsverlening en willen nog meer maatwerk kunnen leveren bij het bepalen van de inkomenspositie van bepaalde categorieën bijstandsgerechtigden – een beleidsonderdeel dat thans aan de centrale overheid is voorbehouden. Ten slotte “klagen” sommige gemeentebestuurders over de dubbele verantwoording, die over de financiële middelen moet worden afgelegd (zowel aan de gemeenteraad als aan het Rijk) of over de snelheid waarmee wetwijzigingen moeten worden doorgevoerd.

Deze twee voorbeelden, één van verslechterde, en één van verbeterde interbestuurlijke verhoudingen zijn leerzaam. Uit het eerste voorbeeld kan worden afgeleid dat spanningen kunnen voortvloeien uit het feit dat de nationale overheid over het instrument van wetgeving kan beschikken om decentrale overheden een bepaalde wettelijke regeling op te leggen (hiërarchie van regels); de nationale wetgever bepaalt uiteindelijk wat de mogelijkheden en beperkingen zijn waarbinnen decentrale overheden kunnen functioneren. Overleg tussen betrokkenen leidt bij fundamenteel tegengestelde (politieke) inzichten niet tot een gemeenschappelijke opvatting waarin tegengestelde belangen en voorkeuren kunnen worden gematigd of aangepast. Dat heeft tot frustraties geleid. De Code met zijn procesmatige spelregels zal in zulke gevallen altijd ontoereikend zijn.

Het tweede voorbeeld laat zien dat wanneer een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden wordt bereikt, decentralisatie van taken en zelfstandige uitvoering in medebewind niet hoeven te leiden tot grote frustraties of strubbelingen, mits de financiële middelen adequaat zijn voor de gedecentraliseerde taken. Partijen weten waar ze aan toe zijn en de vertegenwoordigers van het centrale niveau nemen een terughoudender opstelling aan dan men vroeger gewend was. Van groot belang hierbij is wel dat er een bestendige gedragslijn bestaat met betrekking tot de financiële middelen. Ook kan het Rijk een financiële stimulans geven. Dit houdt bijvoorbeeld in dat bij een succesvolle uitvoering een positief (financieel) resultaat niet direct wordt afgeroemd.

### **§ 3.3 Hiërarchie en gelijkwaardigheid**

Er bestaat hiërarchie van wetten en regels, niet van bestuursorganen. Wanneer overheden van verschillende bestuurslagen over hetzelfde "onderwerp" regelingen maken, gaan de "hogere" regelingen voor de "lagere", dat wil zeggen dat regelingen met het grotere (territoriale) bereik voor gaan. Uit deze in de Provincie- en de Gemeentewet vastgelegde verdeling van regelende bevoegdheden kan gemakkelijk

het idee ontstaan dat er dan ook sprake is van (hiërarchisch) "hoger" en "lager" bestuur, waarbij het gezag van de eenheidsstaat altijd prevaleert boven dat van de decentrale overheden, in het bijzonder van de provincie- en de gemeentebesturen. Het decentrale karakter van de eenheidsstaat kan echter beter worden getypeerd met het begrip "gelijkwaardigheid" in bestuur en de democratische legitimering daarvan. In deze gelijkwaardigheid komt ook tot uiting het - vaak onuitgesproken - besef dat er een gemeenschappelijke taak op alle overheden gezamenlijk rust. Zowel de (rechts)eenheid in het openbare bestuur als de decentralisatie moeten tot gelding worden gebracht.

De hiërarchie van regels met gelijkwaardigheid van democratisch gelegitimeerde besturen brengt in de praktijk spanningen met zich, vooral wanneer door de verschillende organen dezelfde beleidsobjecten worden geregeld, zoals op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu.

Een ander recent voorbeeld van die spanningen vormt de regeling van marktwerking van inburgeringscursussen. Gemeenten, waarvan er vele reeds zelf de organisatie van inburgering ter hand hadden genomen, hadden via Regionale Opleidingscentra veel geïnvesteerd in de inburgeringscursussen (personeel, cursusmateriaal, samenwerking op plaatselijk niveau). Door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie werd dit als gedwongen en ongewenst geachte winkelnering aangemerkt. Er moest op korte termijn marktwerking komen. Met de personele en financiële gevolgen van deze "hogere" wettelijke maatregel, zoals wachtgeld voor de ontslagen docenten, werd weinig of geen rekening gehouden.

Indien in dergelijke gevallen weinig of zelfs geen overleg plaatsvindt tussen de minister of staatssecretaris en vertegenwoordigers van provincies of gemeenten, of wanneer conceptregelingen niet bijtijds voor commentaar worden voorgelegd, getuigt dit van een zeker *dédain* van de centrale overheid ten opzichte van de andere overheden. Met gebruikmaking van de hiërarchie van wettelijke regelingen wordt de gelijkwaardigheid van overheden doorkruist. Onvoldoende wordt beseft dat er een spanning kan zitten tussen wat op centraal niveau wordt nagestreefd en waarvoor decentrale overheden een zorgplicht hebben. De mogelijkheid om in gemeenschappelijkheid de beste resultaten voor de gemeenschap te proberen te verkrijgen, wordt daarmee beperkt. Gelijkwaardigheid moet uit de omgang blijken. Naarmate in de praktijk het onderscheid tussen hiërarchie van wetten en gelijkwaardigheid van bestuursorganen uit het oog wordt verloren, doen zich meer spanningen voor dan nodig is. Bestuurders van decentrale overheden voelen zich dan snel gepasseerd of niet als volwaardige partner behandeld. Interbestuurlijke verhoudingen gaan stroever lopen. Bij haastige wetgeving of haastige invoering van wetgeving zonder de decentrale overheden goed en tijdig te informeren is de kans op spanningen met de decentrale overheden die belast worden met uitvoering extra groot. Het verwijt van arrogantie ligt steeds op de loer en het wordt niet zelden terecht gemaakt.

Wetgeving is echter niet het enige instrument voor hiërarchische sturing. Toezicht is een van de andere instrumenten. Het wettelijk geregelde toezicht wordt vaak gebruikt om als "hogere" overheid de "lagere" overheden een bepaald gedrag voor te schrijven (het meest recente voorbeeld is het gebruik van het instrument van de spontane vernietiging (bij koninklijk besluit) in de discussie naar aanleiding van de brand in het detentiecentrum Schiphol tussen de gemeente Haarlemmermeer en de Minister van Justitie). Terwijl vroeger toezicht werd ingezet om nationale beleidsvoorkeuren door te zetten, is thans de kwaliteit van de bestuurlijke dienstverlening belangrijker geworden. Toezicht wordt toegezien op het nakomen van prestatieafspraken. Daarnaast wordt

echter meer en meer gewerkt met horizontale toezichtsmiddelen (als gevolg van de dualisering), hetgeen er op duidt dat gelijkwaardigheid een plaats behoudt naast een behoefte aan aangescherpt hiërarchisch toezicht.<sup>30</sup>

Het derde instrument van hiërarchische sturing wordt gevormd door de gouden koorden, de financiële middelen. De proliferatie van specifieke uitkeringen als sturingsinstrument is tot staan gebracht en omgebogen. Daarvoor kwamen echter bestuursovereenkomsten over de besteding van financiële middelen in de plaats, bijvoorbeeld VINEX-convenanten. Daardoor verwierf het Rijk zich voor een relatief klein aandeel in de kosten grote invloed. Er wordt gewerkt met prestatieafspraken met zeer gedetailleerde rapportageverplichtingen, bijvoorbeeld in het kader van stedelijke vernieuwing en het Grotestedenbeleid. Meer in het algemeen geldt dat vaak onvoldoende wordt beseft hoeveel capaciteit, van vaak dezelfde mensen, met de (nakoming van) informatieverplichtingen is gemoeid.

De verschillende vormen van hiërarchische sturing kunnen spanningen veroorzaken, maar decentrale overheden kunnen deze sturing ook als steun ervaren. De ervaring leert echter dat de balans tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid gemakkelijk kan doorslaan in het nadeel van decentrale overheden, vooral wanneer centrale beleidsvoerders in de verleiding komen hiërarchische instrumenten in te zetten om hun politieke of bestuurlijke opvatting te laten prevaleren. Bewindspersonen en ambtenaren, vaak onder druk gezet door kamerleden en/of politiek actieve maatschappelijke groepen, overschrijden gemakkelijk de grenzen van normale bestuurlijke verhoudingen met de bedoeling om zo snel mogelijk de centrale beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

De Code geeft een aantal regels en afspraken die zijn bedoeld om deze druk door centrale beleidsontwikkelaars enigszins te temperen. Opvallend is overigens dat in de Code prestatieafspraken zijn opgenomen, hetgeen een extra vorm van controle impliceert. Dit geldt in het bijzonder voor de toets of door de geleverde prestaties aan de afgesproken subsidievoorwaarden wordt voldaan. Interbestuurlijke spanningen kunnen worden getemperd door duidelijkheid te bieden over de mate, waarin hiërarchische bestuursmiddelen door de centrale overheid zullen worden ingezet en gehanteerd.

### § 3.4 Eenheid en verscheidenheid

Medebewindsbestuur met een zekere mate van beslissingsruimte voor provincie en gemeente leidt onvermijdelijk tot verschillen; verschillen in beleidskeuzen en in aanpak en interpretatie van medebewindstaken; verschillen in omgang met burgers; verschillen in beloning en belasting en in de tarieven die voor dienstverlening aan burgers gevraagd worden. Het gaat niet uitsluitend om verschillen tussen provincies en gemeenten, maar soms ook om verschillen binnen gemeenten. De zogenoemde "Rotterdamwet"<sup>31</sup> maakt het mogelijk dat het gemeentebestuur verschillende wijken verschillend kan behandelen.

Tegelijkertijd zijn lokale en regionale verschillen in het kleine en dichtbevolkte Nederland vaak een steen des aanstoots. In de mate waarin onderlinge verschillen nu eens worden toegestaan, dan weer worden verkleind en daarna weer worden aangemoedigd, is in de loop der tijd een grote verscheidenheid te zien. De geschie-

<sup>30</sup> Zie onder meer het rapport van de Bestuurlijke Werkgroep Alders "Interbestuurlijk Toezicht herijkt", Den Haag, december 2005.

<sup>31</sup> Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, Stb. 2005, 726.



denis van de ABW tot en met de WWB is hiervan een goed voorbeeld. De mechanismen die tot materiële gelijkheid aanzetten, zijn velerlei en niet uitsluitend gebaseerd op politieke ideologie. Zo vonden aannemers die in verschillende gemeenten werkzaam waren, het lastig dat elke gemeente haar eigen bouwverordening had. Uiteindelijk paste de wetgever de Woningwet zo aan dat de technische bouwregelgeving werd gecentraliseerd in het Bouwbesluit. De Consumentenbond en andere politiek actieve maatschappelijke groeperingen vergelijken gemeentelijke heffingen en tarieven en beschouwen een klein verschil al gauw als een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel. Opmerkelijk is hierbij wel dat door deze groepen eenzijdig naar de tarieven wordt gekeken, zonder het verschil in prestaties (culturele en andere voorzieningen, onderwijs, infrastructuur) daarbij te betrekken. De grote verschillen tussen gemeenten in de hoogte van de OZB vormden mede een aanleiding om deze belasting gedeeltelijk af te schaffen. Plaatselijke verschillen vormen vaak de aanleiding voor bewindslieden om "in te grijpen". Deze centrale interventies, mede op aangeven van de Tweede Kamer, komen al vlug op gespannen voet te staan met de vaak eveneens in de Kamer geuite wens gemeenten bewust beleidsvrijheid te geven om zichzelf in bepaalde keuzen te kunnen profileren. De Nederlandse hang naar materiële gelijkheid tussen gemeenten contrasteert sterk met de praktijk in vele andere landen van Europa en in de meeste staten van de Verenigde Staten, waar het eigen belastinggebied veel groter is en verschillen in tarieven tussen lokale jurisdicties worden geaccepteerd. Overigens versterkt de Europese regelgeving de tendentie tot nivellering van verschillen.

De spanning tussen eenheid en verscheidenheid leidt er in de praktijk toe dat de beleving van de eigen lokale verantwoordelijkheid permanent onder druk staat. Centrale wetgeving op bijvoorbeeld milieugebied zou ten gevolge kunnen hebben dat decentrale overheden zich minder verantwoordelijk voelen voor het zoeken naar de oplossing voor problemen op dit gebied. Recente ervaringen met de WWB echter laten de andere kant van de medaille zien: onder de oude AWB in de tweede helft van haar bestaan werden op bijna mechanische wijze beschikkingen verleend, terwijl nu door gemeentelijke zeggenschap over (een deel van) de bijstand zowel de verschillen tussen gemeenten zichtbaar worden (en worden aanvaard), alsook de verschillen tussen burgers binnen één gemeente zichtbaarder een rol spelen (en eveneens worden aanvaard). Gevolg is wel dat gemeentebesturen ook meer behoefte voelen om een eigen inkomensbeleid te voeren, terwijl de nationale wetgever met een beroep op het gelijkheidsbeginsel daarvoor (nog) geen beleidsruimte geeft.

De Code gaat aan de permanente spanning tussen eenheid en verscheidenheid enigszins voorbij. Het gezegde "decentraal wat kan, centraal wat moet" geeft immers geen uitsluitsel over de vraag *wat* dan kan en moet *en welke problemen* zich het beste centraal dan wel decentraal laten aanpakken. Vanuit verschillende perspectieven worden deze cruciale vragen meestal verschillend beantwoord. Toch moet het duidelijker kunnen worden wie waar verantwoordelijk voor is. Een duidelijke visie op de aard en de mate van aanvaardbare verscheidenheid tussen gemeenten en binnen gemeenten tussen wijken of burgers is noodzakelijk om in de toekomst zig-zagbeleid (van decentraal naar centraal en terug) te vermijden. Hierbij zullen ook verschillen tussen globaal gesproken de vier grote gemeenten, de middelgrote gemeenten en de kleinere gemeenten in acht genomen moeten worden.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Zie in soortgelijke zin: "Wil tot verschil; gemeenten in 2015", Commissie lokaal bestuur, Den Haag, juni 2006.

Ook het begripsmatige onderscheid tussen "eenheid", "gelijkheid" en "uniformiteit" enerzijds en tussen "ongelijkheid", "differentiatie" en "verscheidenheid" anderzijds kan sterker worden aangebracht. Met andere woorden: de opvattingen over gelijkheid en verschil dienen zelf van meer mogelijkheden tot differentiatie uit te gaan.<sup>33</sup> Dit geldt ook voor provincies: de drie noordelijke provincies verschillen niet alleen in ligging en grootte van andere provincies, maar vervullen ook een duidelijk andere rol in het openbaar bestuur dan bijvoorbeeld de drie provincies in het westen van Nederland (Noord- en Zuid Holland en Utrecht). Een duidelijke visie op uniformiteit en differentiatie, op noodzakelijke formele en materiële gelijkheid in concrete gevallen en op wenselijke verschillen, waarbij voor de heterogeen samengestelde moderne samenleving een verdere ontwikkeling naar differentiatie voor de hand ligt, zal de verhouding tussen bestuurders verbeteren. Het gaat om de legitimiteit van de verscheidenheid en vervolgens over het omgaan daarmee. Een voorbeeld van een goed voorbereide decentralisatie, waarbij verschillen althans in de oorspronkelijke opzet een kans krijgen, biedt het voorstel van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

#### Voorbeeld 3: het voorstel van Wet maatschappelijke ondersteuning

Het wetsvoorstel maatschappelijke ondersteuning (WMO) dat in het voorjaar van 2006 in de Tweede Kamer is behandeld, is een voorbeeld van decentralisatie van taken, bij de uitvoering waarvan gemeenten een grote verscheidenheid aan de dag kunnen leggen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning van burgers, in het bijzonder ouderen en zorgbehoevenden, en maatschappelijke ontwikkeling van bepaalde bevolkingsgroepen (onder andere jongeren, ouderen, chronisch zieken, mantelzorgers en verslaafden). In het wetsvoorstel zijn enkele vigerende wetten geïncorporeerd, zoals de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten.

Ten opzichte van de bestaande wetgeving komt het accent in de WMO meer te liggen op het door burgers zelf regelen van ondersteuning (door mantelzorgers of vrijwilligers) en minder op regels van en door de rijksoverheid. De huishoudelijke hulp die nu als recht in de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) wordt geregeld, wordt een voorziening in het kader van de WMO.

Niet alle ondersteuning kan worden verkregen op kosten van de overheid. De WMO vergroot de beleidsvrijheid voor de gemeenten om naar individuele behoeften op aanvraag maatschappelijke steun te bieden. Er zijn meer mogelijkheden voor maatwerk en dus voor grotere verschillen in dienstverlening, tussen en binnen gemeenten.

Er zijn financiële middelen in het vooruitzicht gesteld, met name door overheveling van AWBZ-gelden naar het gemeentefonds, om de gemeenten in staat te stellen deze nieuwe taken zelfstandig uit te voeren en naar behoren te vervullen. De gemeenten hebben in het voorbereidingstraject voortdurend en uitvoerig overleg gepleegd met het Rijk. Er is een aantal gemeenten aangewezen als pilot-gemeente om ervaring op te doen met het nieuwe stelsel, in het bijzonder waar het de verdeling van huishoudelijke hulp betreft. De inbreng van de gemeenten is groot geweest, waardoor vele gemeenten zich ook goed hebben kunnen voorbereiden op het nieuwe stelsel en de nieuwe vrijheden. De korte invoeringstermijnen hoefden op deze wijze geen groot probleem te vormen. Wel blijven gemeenten met een groot aantal senioren vrezen dat na invoering van de wet de financiële middelen ten behoeve van de hulpmiddelen en huishoudelijke hulp structureel tekort zullen schieten.

<sup>33</sup> Zie in gelijke zin het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur, "Verschil moet er zijn", 2006.

De spanning tussen eenheid en verscheidenheid bleek echter bij de behandeling van het wetsvoorstel WMO in de Tweede Kamer nog altijd zeer sterk. Terwijl de decentralisatiegedachte van het voorstel algemeen werd aanvaard, werd niettemin via een groot aantal amendementen gepoogd de vrije beleidsruimte van de gemeenten op tal van onderdelen te beperken. Dit gold met name het persoonsgebonden budget. Gemeenten zijn – anders dan in het oorspronkelijke voorstel – daardoor niet meer vrij om zelf te bepalen dat huishoudelijke hulp onder omstandigheden in natura zal worden verstrekt. Ook de toekenningscriteria lijken opnieuw uniform te moeten worden geregeld, zodat er bij de beoordeling van de aanvragen tussen de gemeenten geen grote verschillen zullen zijn. Ook de eigen bijdragen die gemeenten mogen vragen bij de toekenning van de gevraagde voorziening worden thans op centraal niveau geregeld, terwijl de invordering van die bijdrage door een door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op te richten rechtspersoon dient te worden gedaan.

De Tweede Kamer als medewetgever wilde hiermee, mede onder invloed van enkele krachtige maatschappelijke en politiek actieve groepen, in een groot aantal kwesties, waarin uiteenlopende lokale praktijken zouden kunnen ontstaan, duidelijkheid scheppen, zodat de gemeenten bij de uitvoering van de wet gebonden zouden zijn. De uitkomst vermindert een door ieder gewenste heldere taakverdeling tussen Rijk en gemeenten en belemmert de visie op "eenheid en verscheidenheid" in het openbaar bestuur. De Tweede Kamer is als medewetgever niet gebonden aan de Code, maar haar optreden en besluitvorming beïnvloedt wel in hoge mate de verhoudingen die de Code probeert te regelen.

### **§ 3.5 Schaal en taak**

De verhouding tussen schaal en taak levert wellicht het belangrijkste vraagstuk bij decentralisatie op. Het gaat hierbij om de verhouding tussen de schaal van een grondgebied en de schaal voor het uitvoeren van specifieke taken. Bepaalde taken, bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening, de mobiliteit en de zorg voor het milieu, overschrijden vaak de grenzen van het grondgebied van gemeente en/of provincie. Dit wijst in de richting van "opschaling" door een meer centrale regeling. Wegen houden niet op aan de gemeentegrens en de vestiging van nieuwe bedrijven heeft vaak een meer dan regionale werking (werkgelegenheid). Op plaatselijk niveau kunnen zich verschijnselen voordoen, waarvan de reikwijdte of de gevolgen verre de schaal van een gemeente of zelfs een provincie te boven gaan. Er kunnen nationale of zelfs bovennationale belangen mee gemoeid zijn (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid). Op welke schaal moet de wetgever zich voor welke taak richten als hij wil decentraliseren?

De vragen omtrent de optimale schaal betreffen niet alleen het beheer en de exploitatie van vliegvelden, de aanleg van bedrijfsterreinen en de ordening van de woningmarkt, maar evenzeer de instandhouding van orkesten, balletgezelschappen en onderwijsinstellingen. Een adequate organisatie van de brandweer vergt heden ten dage een schaal boven het niveau van de gemeenten, omdat tal van gemeenten niet in staat zijn afzonderlijk de expertise en het materieel in stand te houden die voor een moderne brandbestrijding worden vereist. De investeringen voor dergelijke voorzieningen gaan de financiële draagkracht van zeker de kleinere gemeenten te boven.

Hier ligt een bron van permanente bestuurlijke spanning. De traditionele oplossing is intergemeentelijke samenwerking. De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1984

geeft aan deze publiekrechtelijke samenwerking juridisch vorm. In de praktijk wordt daarvan minder gebruik gemaakt dan bij de introductie werd verwacht. De verklaring is echter eenvoudig: aanvankelijk was het beleid gericht op het aanpakken van inter- en bovengemeentelijke problemen in regionaal verband (met zelfs plannen voor regionale raden), later werd het regionale beleid gericht op veiligheid en werd een grootscheepse schaalvergroting van gemeenten bevorderd.

De spanning tussen schaal en taak kan op nog twee andere manieren worden vermindert: hetzij door meer differentiatie (naar provincie, naar gemeente of gemeentegrootte, naar specifieke taak), met aanvaarding van minder eenvormigheid en minder centrale sturing, hetzij door gemeentelijke herindeling, in die gevallen waarin gemeenten voor een groot aantal taken te klein bevonden worden. De afgelopen decennia is het aantal gemeenten gehalveerd.

De opvatting van de burger daarover is ambivalent. Enerzijds vragen burgers om hoge kwaliteit van voorzieningen en grote deskundigheid bij dienstverlening, hetgeen in de richting van schaalvergroting wijst, anderzijds willen burgers dienstverlening dichtbij en liefst zo kleinschalig mogelijk. De huisarts op loopafstand versus gespecialiseerde behandelcentra verder weg. Een duidelijke opvatting over de gewenste schaal voor verschillende taken ontbreekt of is aan wijzigingen onderhevig. De geschiedenis van de gewestvorming en de stadsprovincies, als antwoord op de behoefte van nationale beleidsontwikkelaars aan schaalvergroting in het lokaal bestuur, illustreert de moeizame weg naar gemeenschappelijke opvattingen. Lang niet iedere taak vereist dezelfde schaal. De verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen bij specifieke taken lopen ook uiteen.

De spanning tussen schaal en taak wordt bepaald door de beleidsterreinen waar overheden zich in een bepaalde periode op concentreren, of door de taken die zij op dat moment als kerntaken beschouwen. Het veiligheidsbeleid in brede zin is op dit moment zo'n onderwerp waar de spanningen zich bij wijze van spreken vanzelf presenteren, zolang het beleid nog in beweging is. Structuurwijzigingen worden dan vaak gebruikt om dat beleid in een bepaalde richting te buigen. De organisatie van de politie en de rampenbestrijding zijn hiervan goede voorbeelden. Als maatstaf voor goede interbestuurlijke verhoudingen geldt ook hier de wijze waarop in concrete gevallen met de spanning tussen schaal en taak wordt omgegaan, en niet het ontkennen of vermijden van die spanning. In ieder geval zijn algemene structuurwijzigingen zelden een oplossing. Dat schaal-taakproblemen in harmonie kunnen worden opgelost, kan door het volgende voorbeeld worden geïllustreerd.

Voorbeeld 4: Brand- en rampenbestrijding in regio Rotterdam en Airport Rotterdam
--

De brand- en rampenbestrijding in de regio Rotterdam vraagt een enorme expertise en inzet van het modernste materieel, vanwege de vele gevaren die zich voordoen in en om het westelijke havengebied met de vele gespecialiseerde chemische bedrijven. Alle gemeenten in dit ruime gebied hebben er mee te maken, zoals Schiedam, Vlaardingen, Rozenburg en Albrandswaard. Omliggende gemeenten (Capelle aan de IJssel, Ridderkerk en Barendrecht) hebben eveneens belang bij een effectieve brandbeveiliging. Het streven naar een stadsprovincie Rijnmond is in het verleden mede door deze praktische beleidsproblemen ingegeven geweest. In dit geval wordt de oplossing niet meer gezocht in gemeentelijke herindeling of in schaalvergroting van de gemeente Rotterdam, maar in goed geregelde praktische samenwerking tussen gemeentebesturen en gemeentelijke diensten, waarbij erkend wordt dat de gemeente Rotterdam leidend is bij bepaalde onderwerpen of portefeuilles (bijvoorbeeld bij de

brandweer) en in overleg treedt en samenwerkt bij andere onderwerpen (bijvoorbeeld het openbaar vervoer van RandstadRail en de opvang van verslaafden).

Bij het eerste onderwerp (brandweer) heeft de gemeente Rotterdam de zorg voor de investeringen, de technische voorzieningen, de uitrusting en personeel en wordt de schaal van de brandbestrijding bepaald door praktische mogelijkheden en noodzaak. Afstemming van bevoegdheden van de randgemeenten, bij uitstek van belang bij grote branden of grootschalige rampen, geschiedt op basis van goede afspraken. Daarnaast leidt coördinatie van middelen (investeringen, technische innovatie en deskundigheid van het personeel) tot betere brandbestrijding. In de praktijk blijkt dit beter te werken dan andere, meer formele, structuuroplossingen voor de coördinatie of overdracht van bevoegdheden. De schaal is specifiek voor de brandweer en hoeft niet samen te vallen met andere functionele taken, waarbij de gemeenten ook met elkaar te maken hebben (gezondheidszorg bijvoorbeeld). De praktijk laat echter wel zien dat een dergelijke effectieve samenwerkingsvorm afhankelijk is en blijft van een goede onderlinge verstandhouding tussen de betrokken bestuurders en verantwoordelijke ambtenaren. Zonder "chemie" zou deze vorm van intergemeentelijke samenwerking veel moeizamer zijn bereikt en in de praktijk ook moeizamer verlopen.

Voor het beheer van Airport Rotterdam is eveneens aan een pragmatische oplossing de voorkeur gegeven. Coördinatie met de luchthaven Schiphol is op vele gebieden noodzakelijk. Verregaande samenwerking met het beheer en de exploitatie van Schiphol, leidend tot coördinatie in de uitoefening van bevoegdheden, ligt daarbij meer voor de hand dan het vasthouden aan of juist overdragen van autonome bevoegdheden. Centraal staan steeds de aard van het specifieke schaaltaak-probleem en de effectiviteit van de te kiezen oplossing, niet de algemeen bestuurlijke indeling of territoriale of regionale grenzen.

### § 3.6 Verhouding tot de Europese Unie

#### Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende problemen die de Europese Unie, als vierde bestuurslaag, voor de interbestuurlijke verhoudingen met zich brengt. Hoewel naast de Europese Unie op bepaalde deelterreinen ook mondiale (Verenigde Naties, World Trade Organisation) en subregionale internationale organisaties (Benelux) invloed hebben op de interbestuurlijke verhoudingen, is de Europese Unie verreweg dominant.

Voor een meer uitgebreide beschouwing op de relatie tussen Europa en Nederland verwijst de Raad naar zijn advies van 15 september 2005 over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding.<sup>34</sup>

#### Nederlandse instellingen in de Europese besluitvorming

Er zijn verschillende voorzieningen getroffen om decentrale overheden te betrekken bij de Europese besluitvorming. Zo bestaat er op Europees niveau *het Comité van de Regio's*, een politiek orgaan dat als spreekbuis fungeert van de lokale en regionale overheden in de EU. Aan het Comité dient in sommige gevallen, bijvoorbeeld bij de structuurfondsen (artikel 116 van het EG-Verdrag), door de Commissie om advies dient te worden gevraagd. Op nationaal niveau is er *de Commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellingen* (BNC), waarin vertegenwoordigers van de VNG en het IPO zitting hebben. Ten slotte is er *de website 'Europa decentraal'*, een initiatief van de

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22.

VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen, financieel gesteund door het Ministerie van BZK. Deze site heeft tot doel om de kennis over Europees recht en de juiste toepassing ervan bij decentrale overheden te vergroten, en heeft de ambitie om uit te groeien tot het eerste aanspreekpunt voor decentrale overheden die geconfronteerd worden met Europese vraagstukken.

De decentrale overheden dienen in een vroeg stadium inbreng te kunnen leveren voor de Nederlandse standpuntbepaling op verschillende beleidsterreinen. De decentrale overheden hebben overigens ook rechtstreekse beïnvloedingsmogelijkheden in het Europese besluitvormingsproces. Zij kunnen via de Permanente Vertegenwoordiging in Nederland bij de EU (PVEU) hun standpunt inbrengen, of via hun rechtstreekse contacten met de Europese Commissie en het Europees Parlement. Verder heeft de VNG haar eigen contacten met zusterinstellingen uit de andere lidstaten, zoals de Raad voor Europese Gemeenten en Regio's en Eurocities, waarmee ze een eigen lobbycircuit hebben ontwikkeld.

Ook voor de bevordering van Europees burgerschap dient de rol van decentrale overheden versterkt te worden. Omdat zij dicht bij de burger staan, moeten zij bij uitstek in staat worden geacht om burgers over Europa te informeren en om de inbreng van burgers te mobiliseren. Ook bij de subsidiariteitstoets is de inbreng van decentrale overheden van belang.

Aan de rol van de decentrale overheden in Europa dient daarom een ruimere invulling te worden gegeven dan thans het geval is. Daardoor kan worden vermeden dat decentrale overheden (achteraf) worden geconfronteerd met problemen bij de implementatie en naleving van Europese wetgeving waarover zij (vooraf) geen oordeel hebben kunnen geven.

#### Nakoming van Europese verplichtingen

De nakoming van Europese verplichtingen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid en decentrale overheden. In het Europese recht wordt niet-nakoming van Europese verplichtingen en overtreding van Europese regels toegerekend aan de lidstaat, ongeacht welke overheidsinstantie binnen die lidstaat voor de nakoming direct verantwoordelijk is en ongeacht de interne bevoegdheidsverdelingen binnen de lidstaat.

Bij het nakomen van Europese verplichtingen zijn de verschillende overheidsinstanties sterk op elkaar aangewezen. Wanneer bijvoorbeeld de wetgever een Europese richtlijn niet op tijd of onjuist implementeert, kan dat ingrijpende gevolgen hebben voor decentrale overheden. Zij kunnen immers worden geconfronteerd met burgers die zich beroepen op de Europese regels en zelfs schadevergoeding kunnen eisen wegens de niet juiste of niet tijdige implementatie. De decentrale overheden kunnen daar, als onderdeel van de lidstaat, op worden aangesproken, terwijl zij niet over de mogelijkheden beschikken om het gebrek weg te nemen. Daarvoor is nationale wetgeving nodig. Welke problemen voor decentrale overheden zich kunnen voordoen door een bepaalde wijze van implementatie van een richtlijn blijkt uit de implementatie van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit in Nederland.

**Voorbeeld 5: Luchtkwaliteit; verhouding tot woningbouw**

In 1996 is de kaderrichtlijn luchtkwaliteit<sup>35</sup> totstandgekomen, welke tot doel heeft de schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging voor de gezondheid van de mens en voor het milieu te voorkomen of te verminderen. De richtlijn verplicht de lidstaten tot het treffen van maatregelen om grenswaarden na te leven en tot het opstellen van actieplannen bij dreigende overschrijding van die grenswaarden of de alarmdrempels. In Nederland is ter implementatie van onder meer die kaderrichtlijn het Besluit luchtkwaliteit<sup>36</sup> totstandgekomen, gebaseerd op de Wet milieubeheer. In het Besluit staat dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun bevoegdheden die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit, de gestelde grenswaarden met betrekking tot zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes, lood, koolmonoxide en benzeen in acht nemen.

Dat Besluit had grote maatschappelijke en economische consequenties, zoals bleek uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De uitspraken (vernietigingen) brachten met enige regelmaat vertraging bij de uitvoering van plannen en projecten waar luchtkwaliteitsnormen zouden worden overschreden, omdat in de meeste gevallen de bestuursorganen geen of onvoldoende onderzoek hadden gedaan naar de gevolgen voor de grenswaarden van een voorgenomen activiteit of omdat ten onrechte onderscheid was gemaakt tussen voor luchtverontreiniging gevoelige (woningen, sportterreinen, kinderopvang-, gezondheidszorg- en onderwijsinstellingen) en ongevoelige bestemmingen.

In 2005 is een nieuw Besluit luchtkwaliteit<sup>37</sup> totstandgekomen, waarin is gepoogd die ongewenste gevolgen van het oude Besluit, weg te nemen. In het nieuwe Besluit is de term salderingsbenadering geïntroduceerd, ook wel compensatieregeling genoemd, waarmee bedoeld wordt dat een verslechtering van de luchtkwaliteit op een bepaalde plaats eventueel toelaatbaar is, als de luchtkwaliteit in de onmiddellijke omgeving juist verbetert.

Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer<sup>38</sup> komt ook dat Besluit luchtkwaliteit 2005 te vervallen. Ten opzichte van het Besluit 2005 bevat het wetsvoorstel een nieuw element: de programmatische aanpak. Die houdt onder meer in dat onder regie van het Rijk en in nauwe samenwerking tussen de overheden een nationaal programma wordt opgesteld. In dat programma wordt naast het generieke beleid ook gebiedsgewijs aangegeven welke maatregelen getroffen gaan worden om de grenswaarden op een zo kort mogelijke termijn te halen.

Nederland voldoet immers niet aan bepaalde Europese luchtnormen die op 1 januari 2005 van kracht werden en het ziet er naar uit dat de normen die vanaf 2010 gelden, evenmin gehaald gaan worden. De verplichting uit de kaderrichtlijn, om als lidstaat actieplannen op te stellen bij dreigende overschrijding van de grenswaarden of de alarmdrempels, is door het Rijk onvoldoende nageleefd. Er is in concrete gevallen niet adequaat onderzoek verricht naar de luchtkwaliteit. Dit heeft tot gevolg gehad dat de gemeenten onvoldoende voorbereid waren op de nieuwe verplichtingen. Dit maakte hun besluiten bij toetsing door de rechter kwetsbaar. Met het nieuwe voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer wordt getracht ook deze (informatie)problemen op te lossen en wordt een nauwe samenwerking tussen de overheden beoogd.

<sup>35</sup> Richtlijn nr. 1996/62/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG L 296).

<sup>36</sup> Stb. 2001, 269.

<sup>37</sup> Stb. 2005, 316.

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr 3.

### Aansprakelijkheid

Het kan ook voorkomen dat niet de centrale overheid, maar decentrale overheden in gebreke blijven. Wanneer een decentrale overheid in strijd handelt met bijvoorbeeld aanbestedingsregels of het verbod van staatssteunregels, kan dat voor de Europese Commissie, al dan niet naar aanleiding van een klacht, reden zijn om een onderzoek in te stellen en eventueel maatregelen te eisen. De lidstaat, vertegenwoordigd door de regering, is dan het aanspreekpunt; de centrale overheid is op EU-niveau aanspreekbaar op de implementatie en uitvoering van Europese besluiten binnen de nationale rechtsorde. De nationale overheden hebben evenwel niet altijd de mogelijkheid om direct in te grijpen bij decentrale overheidsinstanties, bijvoorbeeld als gevolg van nationale staatsrechtelijke of constitutionele belemmeringen. In Nederland kan echter bij wet worden voorzien in een nadere regeling van dergelijke knelpunten. Gewezen kan worden op de Wet toezicht Europese subsidies, waarin aan de minister die het aangaat de bevoegdheid is toegekend om toezicht te houden op niet tot de staat behorende bestuursorganen die EG-subsidies ontvangen. In het kader van dit toezicht kan de minister aanwijzingen geven aan het bestuursorgaan omtrent de rechtmatige en de doelmatige aanwending van de EG-subsidies. Hij kan ook bedragen verhalen op het betrokken bestuursorgaan indien de staat in verband met een verzuim door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen verplicht wordt tot het betalen van een forfaitaire som of dwangsom.

Over de problematiek rondom aansprakelijkheid wegens strijdige of onvoldoende naleving van Europese regels door decentrale overheden is in de afgelopen periode veel gesproken, maar dit heeft nog niet geleid tot een eenduidige aanpak. In een recente brief heeft de Minister van BZK echter een aantal concrete maatregelen aangekondigd.<sup>39</sup> Deze behelzen:

1. het invoeren van de bevoegdheid voor de verantwoordelijke minister om een bijzondere aanwijzing te geven, als een Europese instelling heeft vastgesteld dat een decentrale overheid het Gemeenschapsrecht heeft geschonden;
2. het invoeren van een aanwijzingsbevoegdheid, als de verantwoordelijke minister tot het oordeel komt dat in strijd wordt gehandeld met de aanmeldingsregels in het kader van het staatssteuntoezicht;
3. het invoeren van een algemeen verhaals- en regresrecht, als op grond van artikel 228 van het EG-Verdrag een boete of dwangsom is opgelegd;
4. het uitbreiden van de toepasselijkheid van de bestaande taakverwaarlozingsbepalingen in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet tot hetgeen krachtens het Europese recht wordt gevorderd.

Deze maatregelen geven het Rijk meer armslag om decentrale overheden op hun verantwoordelijkheden te wijzen. Het lijkt echter wenselijk om te komen tot een benadering die meer recht doet aan de wederzijdse afhankelijkheid van Rijk en decentrale overheden en aan hun (constitutionele) rollen.

Het volgende voorbeeld illustreert de problematiek rondom aansprakelijkheid wegens strijdige of onvoldoende naleving van Europese regels door decentrale overheden.

#### **Voorbeeld 6: Aanbestedingen**

Aanbestedingsrecht is het recht dat van toepassing is op het plaatsen van opdrachten door opdrachtgevers, zoals gebiedscorporaties, andere publiekrechtelijke instellingen en nutsbedrijven. Veel van het Nederlandse aanbestedingsrecht is gebaseerd op

<sup>39</sup> Brief van 31 mei 2006 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr.65).



Europese richtlijnen. De achtergrond van de Europese aanbestedingsregels is het streven naar eerlijke mededinging binnen de Europese interne markt. Het eerste Europese aanbestedingsrecht dateert van begin jaren zeventig. Eind 1996 maakte de Europese Commissie bekend dat de Aanbestedingsrichtlijnen aan herziening toe waren, maar het duurde tot 2004 voordat deze moderniseringsoperatie werd afgerond. Sindsdien is de desbetreffende regelgeving samengevat in twee Europese richtlijnen inzake overheidsopdrachten. De afzonderlijke aanbestedingsrichtlijnen inzake werken, leveringen en diensten zijn samengevoegd in één geconsolideerde richtlijn. De aanbesteding binnen de nutssector is het onderwerp van de tweede, meer sectorspecifieke, richtlijn. Deze richtlijnen zijn in Nederland omgezet in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren.

Door de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid en verschillende onderzoeken over aanbestedingen in de praktijk is er meer aandacht voor het aanbestedingsrecht gekomen. Er ligt een nieuw wetsvoorstel Aanbesteding bij de Tweede Kamer. Dat beoogt de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen te vervangen door een geheel nieuw wettelijk stelsel. Met dit voorstel hoopt men de hierna te noemen knelpunten in de aanbestedingspraktijk uit de weg te ruimen.

Uit onderzoek op initiatief van de Minister van Economische Zaken naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in Nederland is gebleken dat de naleving van de aanbestedingsregelgeving bij zowel de rijksoverheid als – in hogere mate – bij de decentrale overheden veel te wensen overlaat. Vóórdat decentrale overheden contracten sluiten voor de uitvoering van werken, voor leveringen of voor dienstverlening, moeten zij zich ervan vergewissen of de desbetreffende opdracht volgens een Europese procedure aanbesteed dient te worden. Het ontbreekt vooral bij kleine gemeenten vaak aan de kennis en de kunde over wat te doen bij aanbesteden, ook omdat de regelgeving op het gebied van Europees aanbesteden vrij complex is gebleven en de omzetting in Nederlandse aanbestedingsregels niet heeft geleid tot een volwaardig en eenduidig aanbestedingskader. Ook daardoor blijven, ondanks de initiatieven die er zijn ontplooid om kennis en professionaliteit op het gebied van aanbesteden te vergroten – zie het Kenniscentrum Europa decentraal waar aanbesteden een belangrijk onderwerp van voorlichting is – de problemen voortbestaan. In het Nederlandse stelsel is iedere aanbestedende dienst bovendien zelf verantwoordelijk voor de naleving van de aanbestedingsregels (er is geen centrale regie). Wanneer een gemeente zich echter niet aan de Europese aanbestedingswetgeving houdt, kan de Europese Commissie Nederland als lidstaat aanspreken op de overtreding van de gemeente.

## **Hoofdstuk 4. Spanningen die voortkomen uit het functioneren van het openbaar bestuur**

### **§ 4.1 Inleiding**

In de interbestuurlijke verhoudingen wordt steeds gestreefd naar het ideaal van “een heldere taakverdeling”. Er lijkt soms een nostalgie te bestaan naar de negentiende eeuwse driekringenleer, waarin elk overheidsniveau zijn eigen vaste pakket aan taken met daarbijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. Dit streven is terug te vinden in allerlei debatten over interbestuurlijke verhoudingen. Het wordt ook weerspiegeld in de titel van het rapport van de Commissie bestuurlijke coördinatie: Je

gaat er over of niet.<sup>40</sup> Die scherpe taakverdeling is in een moderne samenleving echter onbestaanbaar. Dit dwingt overigens wel tot een precieze formulering van ieders (deel)verantwoordelijkheid.

In het buitenland ervaart men evenzeer als hier dat de op papier heldere afbakening van taken tussen overheden in de praktijk doorkruist wordt door een grote mate van beleidsvervlechting (zie § 4.3). Beleidsvervlechting hangt samen met het streven naar samenhang in het beleid van verschillende overheden op uiteenlopende beleidsterreinen. Dit streven gaat in de praktijk van het openbaar bestuur gepaard met een toename van overleg, hetgeen wordt ervaren als een verzwaring van (de voorbereiding van) de besluitvorming. Onder verschillende benamingen is deze toename gesignaleerd: *governance*, bestuurlijke netwerken, horizontalisering van bestuur, bestuurlijke drukte. Daarnaast verandert de bestuurscultuur (zie § 4.4), mede onder invloed van een andere houding van burgers ten opzichte van het openbaar bestuur (zie § 4.5). Deze veranderingen versterken reeds bestaande spanningen in het openbaar bestuur, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, of vormen een bron van nieuwe spanningen. Zij komen niet rechtstreeks voort uit de organisatie van het openbaar bestuur, maar uit het functioneren van besturen en bestuurders zelf. Voordat op enkele van deze spanningen wordt ingegaan, is het van belang een aantal oorzaken van deze veranderingen in het functioneren aan te geven. Sommige veranderingen hebben een lange voorgeschiedenis en hebben een structureel karakter, andere zijn het gevolg van de voortdurende wisseling van voorkeuren binnen het openbaar bestuur. Daarnaast doen zich steeds nieuwe maatschappelijke problemen voor (veiligheid is een recent voorbeeld), die het functioneren van besturen en bestuurders onder druk zetten. Ook deze druk wordt ervaren als toename van bestuurlijke drukte.

## **§ 4.2 Achtergronden van veranderingen in het functioneren van het openbaar bestuur**

Allereerst kan geconstateerd worden dat de wederzijdse afhankelijkheden zijn toegenomen: internationaal en nationaal; tussen de overheid en haar omgeving; binnen de overheidsorganen zelf. Dit is een onontkoombare ontwikkeling, die bovendien nog bevorderd is doordat afzonderlijke diensten, zelfstandige bestuursorganen en geprivatiseerde instellingen een "drukkere" omgeving zijn gaan vormen. Hoewel zelfstandig geworden is de publieke verantwoording voor hun doen en laten gebleven. Dit leidt tot veel bemoeienis (beleid, toezicht en controle) van de centrale overheid.

Vervolgens bestaat er onverminderd een behoefte aan samenhangend beleid, hoewel die behoefte wisselend wordt verwoord. Wat in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werd gezien als probleem (verkokering), werd in de jaren negentig als oplossing gepresenteerd (verzelfstandiging). Probleemdefinities in het openbaar bestuur laten een grote tijdsgebondenheid zien. Het zoeken naar eenheid in de beleidsvorming levert ook niet automatisch eenheid in de uitvoering op. De gewilde eenheid van boven af (*top down*) loopt niet uit op een gerealiseerde eenheid op horizontaal niveau. Samenwerking van onderop, bijvoorbeeld tussen gemeenten en tussen provincies onderling, komt soms moeizaam tot stand en brengt vertraging in het aanpakken van urgente problemen. Coördinatie lijkt hierbij een oplossing te zijn, maar leidt in de praktijk vaak tot omslachtige onderhandelingen. Wanneer sturing van

<sup>40</sup> "Je gaat er over of niet", rapport van de Commissie bestuurlijke coördinatie (Commissie-De Grave), Den Haag, juli 2005.

bovenaf steeds minder mogelijk is, wordt het zoeken naar eenheid in beleid ervaren als extra "bestuurlijke drukte".

Terwijl wederzijds afhankelijkheden en (dus) contacten toenemen en nieuwe netwerken ontstaan, worden bestaande netwerken, soms doelbewust, ontmanteld. De Raad voor de territoriale decentralisatie, die de mogelijkheid bood voor contacten en confrontaties tussen breed vertegenwoordigde overheden van de kant van het Rijk (alle ministeries) en van de kant van de decentrale overheden, veranderde in een op basis van deskundigheid samengestelde Raad voor het Binnenlands bestuur, daarna in de Raad voor het openbaar bestuur. Een vergelijkbare gedaanteverandering onderging de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening.

Ten slotte heeft de breed aangehangen en op een eenvoudige metafoor gestoelde gedachte van de overheid als een bedrijf, zowel op lokaal als op centraal niveau, invloed op het functioneren van het openbaar bestuur. Productieafspraken en controle op kwantitatieve uitkomsten kunnen het uiteenlopen van beleidsvisies of het gebrek aan visie verhullen en afbreuk doen aan de diversiteit van gevallen. De spanning tussen eenheid en verscheidenheid doet zich hier in nieuwe vorm gelden.

Bedrijfsmatig werken houdt ook het nemen van risico's in, maar tegelijkertijd worden in het feitelijk functioneren van de overheid minder risico's geaccepteerd. Dit leidt tot een bestuurscultuur waarin regels op regels en controles op controles worden gestapeld en waarin verantwoordelijkheden vervagen. Een toename van overleg vormt dan de bevestiging van deze veranderingen in de bestuurscultuur. Tegen de achtergrond van deze langere termijnontwikkelingen krijgt de zorg om beleidsvervlochtening en bestuurlijke drukte een meer genuanceerde beoordeling, zelfs enige relativisering.

### **§ 4.3 Beleidsvervlochtening en bestuurlijke drukte**

#### Beleidsvervlochtening

Onder beleidsvervlochtening wordt verstaan: overlap tussen overheidstaken en verantwoordelijkheden. Beleidsvervlochtening ontstaat daar waar verschillende delen van de overheid bevoegd zijn om over eenzelfde beleidsobject of op eenzelfde beleidsterrein beslissingen te nemen. Beleidsvervlochtening levert onvermijdelijk spanningen op tussen overheden. Enerzijds willen overheden in zelfstandigheid de hun toevertrouwde belangen behartigen, anderzijds ervaren zij elke dag dat zij anderen nodig hebben. De activiteiten van de buurman en die van de overkoepelende overheden kunnen hun inspanningen immers ondergraven. Daarom zijn samenwerking en coördinatie geboden. Die coördinatie kan allerlei vormen krijgen, maar hiërarchische sturing is vaak het voorkeursinstrument van ministeries, of het nu gaat om gemeente- of provinciegrensoverschrijdende beleidsvervlochtening op het gebied van bedrijfsvestigingen, dan wel om coördinatie van de brandweer, of de uitvoering van de jeugdzorg. In sommige gevallen kan beleidsvervlochtening leiden tot een complete herschikking van taken (de WWB) of tot de creatie van nieuwe structuren of gebiedsindelingen (Politiewet 1993).

De Code biedt een illustratie van de hier bedoelde spanning. In één van de eerste hoofdstukken wordt gesteld dat de betrokkenen streven naar "een heldere verantwoordelijkheidsverdeling" en dat telkens "één overheid primair verantwoordelijk" zal moeten zijn. Even verderop wordt benadrukt dat de overheden er gezamenlijk voor moeten gaan, want "voor de burgers is er maar één overheid". De samenhang tussen beleidsterreinen is soms dermate groot dat daardoor een vervaging optreedt van ieders

rol en verantwoordelijkheid. Bestuurders gaan óf op elkaars stoel zitten óf moeten verantwoording afleggen over iets waar ze niet verantwoordelijk voor zijn. Het streven naar samenhang komt bijna altijd neer op toename van het aantal bestuurlijke organisaties, inclusief besturen van particuliere instellingen, die met de uitvoering van de betreffende taak te maken hebben. Niemand wil worden "overgeslagen". De besluitvormingsketen wordt verlengd en verbreed. Ook de informatie nodig voor de besluitvorming groeit. Beleidsvervlechting heeft haar natuurlijke spiegelbeeld in beleidsverkokering, waarbij juist geen rekening wordt gehouden met de samenhang met andere plichten of verantwoordelijkheden. Hierin ligt een permanent dilemma, dat slechts kan worden verminderd door meer aandacht te besteden aan de precisering van het probleem dat moet worden opgelost en van ieders (deel)verantwoordelijkheid. De noodzaak veel met elkaar te overleggen geeft al gauw de indruk dat men "elkaar bezighoudt". De Wet op de jeugdzorg biedt een goed voorbeeld van beleidsvervlechting, waarbij zowel verschillende beleidsterreinen (gezondheidszorg, welzijn, onderwijs, politie of justitie) als verschillende bestuursverantwoordelijkheden voortdurend bij elkaar komen en op elkaar botsen.

#### Voorbeeld 7: Wet op de jeugdzorg

In 1998 is in het regeerakkoord vastgelegd dat er voor de jeugdzorg een nieuw wettelijk kader wordt ontworpen, om de keten van de jeugdzorg beter te laten functioneren. Met de Wet op de jeugdzorg kwam de Wet op de jeugdhulpverlening te vervallen. De nieuwe wet heeft vier doelstellingen: het versterken van voorzieningen, één centrale herkenbare, bekende laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg (het bureau jeugdzorg), een passend en samenhangend zorgaanbod en het versterken van de positie van de cliënt. Naar aanleiding van het gezinsdrama in Roermond in 2002<sup>41</sup> is het wetsvoorstel gewijzigd en is besloten tot een meer sluitende aanpak, hetgeen onder meer geresulteerd heeft in het versterken van de coördinerende functie van het bureau jeugdzorg in ernstige probleemgevallen. De wijziging introduceert de gezinscoach als ondersteuner van gezinnen die met veel verschillende hulpverleners c.q. instanties te maken hebben.

In de periode 1998 – 2005 vond veel bestuurlijk overleg plaats tussen het Rijk, het IPO en de VNG. Naast dit overleg is er tussen het Rijk en afzonderlijke provincies overleg gevoerd over de voortgang van de implementatie. Voor deze implementatie is door het Rijk een implementatieprogramma opgesteld. De streefdatum voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet was 2003. Uiteindelijk is de Wet op de jeugdzorg op 1 januari 2005 in werking getreden.

In de nieuwe wet zijn het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Justitie verantwoordelijk gebleven voor het functioneren van het jeugdzorgstelsel als geheel; dat wil zeggen voor de wetgeving, de financiële randvoorwaarden en het landelijk beleid. De rol van de provinciebesturen is drastisch veranderd. Zij hebben de regie en zijn verantwoordelijk voor de samenhang binnen de gehele jeugdzorg en voor de afstemming van het jeugdzorgbeleid op het lokale jeugdbeleid. Voor de financiering van de provinciale taken is gekozen voor een tweetal doeluitkeringen, te weten een doeluitkering voor de subsidiëring van het bureau jeugdzorg en een doeluitkering voor de subsidiëring van het aanbod jeugdzorg. Voor het voeren van effectief en efficiënt lokaal jeugdbeleid is het gemeentebestuur verantwoordelijk gebleven. Bovendien zijn de gemeenten de regisseur voor het brede

<sup>41</sup> Op 12 juli 2002 zijn door een brand zes kinderen in de leeftijd van 3 tot 10 jaar om het leven gekomen. Bij het gezin was een groot aantal jeugdzorginstanties betrokken.

lokale jeugdbeleid, voor de op preventie gerichte ondersteuning en bevorderen ze de samenwerking tussen alle voorzieningen van jeugdigen.

Er zijn dus op het gebied van de jeugdzorg verschillende actoren actief met verschillende rollen en verantwoordelijkheden. In de praktijk is gebleken dat deze rollen en verantwoordelijkheidsverdeling in concrete gevallen onduidelijkheden met zich brengt. Waar zozeer maatwerk geboden is, kan alleen een "bottom-up"- benadering uitkomst bieden. Een ander probleem is dat de financiële middelen ontoereikend zijn. Vooral voor het wegwerken van de wachtlijsten bij de bureaus jeugdzorg is een deugdelijk financieel kader nodig, dat door het Rijk niet is geboden.

#### Bestuurlijke drukte

De bestuursprocessen die hier worden beschreven, zijn in het moderne openbare bestuur goeddeels vaste praktijk geworden. Het bestuurlijke proces kan kernachtig worden uitgedrukt als *governance* (besturen als proces) tegenover *government* (bestuur als structuur). Bestuurlijke drukte is een gevolg van het groter accent dat *governance* heeft gekregen. De ingewikkelde beleidsvoorbereiding en de even ingewikkelde gelaagde besluitvorming vragen om een zorgvuldige en vaak lange voorbereiding, waar veel partijen eenvoudig niet gepasseerd kunnen worden. De voordelen zijn een vergroot draagvlak (legitimiteit). Meer dan ooit is het nodig te weten wat ieders taak, verantwoordelijkheid en (publieke) belang is. Het gaat om de bereidheid dit belang te expliciteren, de verantwoordelijkheid te nemen en de taak daadwerkelijk uit te voeren. Daarvoor is onderling vertrouwen tussen bestuurders essentieel. Bestaat dat vertrouwen, dan kan lastige en veelkantige bestuurlijke besluitvorming toch in goede banen worden geleid en tijdig worden afgerond (zie voorbeeld 4). Ontbreekt dit vertrouwen en kunnen de betrokken bestuurders ook *à/s persoon* niet goed met elkaar overweg, dan kan het bestuursproces jarenlang gefrustreerd worden. Overleg en onderhandeling zijn onontbeerlijk voor inzicht, kwaliteit en draagvlak. Steeds moet het gevaar worden onderkend dat partijen die niet via netwerken bij de beleidsvoorbereiding en de informele besluitvorming betrokken zijn, in een te laat stadium van de besluiten op de hoogte komen en zich voor een *fait accompli* gesteld zien. De uiteindelijke beslissing zal echter altijd genomen moeten blijven worden door de daartoe bevoegde en democratisch gelegitimeerde instantie.

#### **§ 4.4 Veranderende bestuurscultuur**

Het oordeel over bestuurders en politici hangt steeds meer af van het leveren van zichtbare prestaties in de vier tot zes jaar waarvoor ze zijn gekozen of benoemd. Waar vroeger overleg en consensusvorming vooropstonden, wordt nu gesproken van daadkracht en afrekenen. Het poldermodel van onderling overleg lijkt aan populariteit te hebben ingeboet ten gunste van meer stelligheid en snelheid in het nemen van besluiten. De legitimatie van de nieuwe daadkrachtige bestuurscultuur wordt gevonden in de bevolking die zich minder (dan vroeger) in de politiek meent te herkennen. Onzekerheid over de wil van de kiezers leidt tot een grotere drang bij politici om hun eigen onzekerheid weg te werken door verbaal meer bestuurlijke daadkracht te tonen. Politici willen meer en vlugger hun plannen doorzetten. Bestuurders en politici proberen zo "de kloof" tussen kiezers en gekozenen te verkleinen. Deze houding heeft aanzienlijke gevolgen voor de interbestuurlijke verhoudingen. Door de nationale bestuurders worden de decentrale overheden al gauw gezien als "lagere" overheden, die gehouden zijn het beleid van de rijksoverheid zonder mankeren en

zonder morren uit te voeren. Maar ook decentrale bestuurders willen een eigen daadkracht tonen.

Een toename van hiërarchisch denken in het openbaar bestuur, dat nog eens versterkt wordt door een afname van kennis van de wettelijke grondslagen van de interbestuurlijke verhoudingen lost die spanning niet op. Mogelijk speelt in dat hiërarchisch denken het verdwijnen van dubbelfuncties in het openbaar bestuur, zoals die vroeger voorkwamen ook een rol. Het ontbreken van vertegenwoordigers van de decentrale overheden op rijksniveau heeft het idee dat er sprake is van een hiërarchie van overheden en niet slechts een hiërarchie van normen en regels ook versterkt. Bovendien wisselen politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers tegenwoordig vaker van functie en verlaten ze sneller dan voorheen de politieke arena, waardoor een lange bestuurlijke ervaring en kennis van de staatsrechtelijke verhoudingen minder aanwezig is. Het hiërarchisch denken op rijksniveau kan de interbestuurlijke verhoudingen schade toebrengen, vooral wanneer onderling vertrouwen plaatsmaakt voor wantrouwen jegens de “lagere” overheden, of hunnerzijds het verwijt van arrogantie van de rijksoverheid klinkt. Die andere overheden proberen zich vervolgens te wapenen door een beroep te doen op externe deskundigen of nemen hun toevlucht tot procedures voor de rechter. Dit bevordert de verhoudingen tussen de (mede)overheden niet.

Aan deze veranderende bestuurscultuur dragen ook andere factoren bij. Gewezen kan allereerst worden op het verschil in bestuurlijke daadkracht bij verschillende fasen in beleid. Zo leent “gestold” beleid (bijvoorbeeld de Wet op de ruimtelijke ordening) zich veel minder voor dadendrang dan nieuw vastgesteld beleid of geheel nieuwe wijzen van inrichting van de samenleving, zoals bijvoorbeeld de introductie van marktwerking in publieke dienstverlening of de Wet inburgering. Ontstopping van beleid vergt een andere bestuurscultuur (zie voorbeeld 2, de WWB).

Een tweede factor in de zichtbare omslag in bestuurscultuur tussen de overheden is de cijfermatige benadering van beleid: beleidsresultaten worden meer en meer aan bepaalde, met name kwantificeerbare indicatoren, afgemeten. Het werken met gekwantificeerde indicatoren wordt nog vergemakkelijkt door de introductie van ICT, waardoor gegevens sneller en meer vergelijkbaar ter beschikking komen. De daaruit ontstane grotere transparantie en vergelijkbaarheid van de prestaties van afzonderlijke bestuurlijke eenheden levert nauwkeurigere, maar tevens eenzijdigere sturingsmogelijkheden op. Er ontstaat een ontwikkeling naar centralisering, in het streven naar betere kwantitatief meetbare resultaten en snellere bijsturing op grond van vergelijkingen (*benchmarking*).

Dit heeft enkele vaak verwaarloosde gevolgen. Als het overheidsoptreden door bestuurders en politici eerst en vooral beoordeeld wordt naar maatstaven van efficiëntie, en kwantitatief gemeten winst en verlies, dan worden wettelijke kaders al gauw als hinderlijke obstakels gezien. De fundamenten van het staatsrecht worden dan genegeerd, waardoor er een eenzijdigheid in de formulering van beleidsdoelstellingen en in de uitvoering ontstaat. Wanneer gewezen wordt op juridische normering, wordt dit in de veranderende bestuurscultuur vaak als uiting van juridisering gezien of als ouderwets en niet meer van deze tijd afgedaan. Het begrip voor de wettelijke grondslagen van overheidsbeleid en voor de in de Grondwet en wetten verankerde interbestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling neemt af. Dat de overheid, naast efficiënt optreden ook de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid heeft te dienen, democratische legitimatie behoeft en publieke verantwoording heeft af te leggen en dat dit vaak een zorgvuldige - en dus de nodige tijd vragende - besluitvorming betekent, mag niet uit het oog verloren worden. De paradox is dat juist verwaarlozing van de

spelregels leidt tot juridisering: nog eens vastleggen wat rechtens al hoort te werken of de toevlucht nemen tot procedures voor de rechter.

#### **§ 4.5 De veranderende plaats van de burger**

Tegelijk met de bestuurscultuur verandert ook de houding van de burger tot het openbaar bestuur. De burger als onderdaan heeft afgedaan. Daarvoor is een burger in de plaats getreden die verschillende rollen vervult: actief betrokken bij de eigen buurt of leefomgeving, in actie komend bij bepaalde politieke ontwikkelingen zoals een gemeentelijke herindeling of bij besluitvorming over de aanleg van wegen of als kiezer bij gemeentelijke en provinciale verkiezingen, waarvan de opkomst behoorlijk, maar niet overweldigend groot is. Daarnaast stelt de moderne burger zich op als cliënt en consument van overheidsdiensten, die hij als vanzelf vergelijkt met soortgelijke dienstverlening in de particuliere sfeer. De burger als klant stelt nieuwe eisen, zoals goede, efficiënte en liefst elektronisch beschikbare informatie, snelle en zakelijke afhandeling van aanvragen (rijbewijzen, paspoorten en dergelijke) en een directe, liefst persoonlijke behandeling bij ingewikkelde verzoeken (vergunningen, bijstandverlening). De burger wil persoonlijk én onpersoonlijk geholpen worden in wisselende situaties en bij verschillende aangelegenheden. De burger wil dichter bij huis bediend worden en houdt zich geregeld ver van huis op. Het rapport "Stadsbestuur Dichtbij Huis"<sup>42</sup>, over het functioneren van deelgemeenten in de stad Rotterdam, gaat op deze soms tegenstrijdige eisen die aan het bestuur gesteld worden in.

Decentrale overheden moeten kunnen inspelen op deze "dubbelrollen" van hun burgers, die nu eens actief betrokken willen zijn en van nieuwe gemeentelijke plannen op de hoogte willen worden gehouden, dan weer een min of meer passieve, afwachtende houding aannemen. Onduidelijk is welke burgers in welke rollen het meest frequent optreden. Zijn het steeds dezelfde groepen van burgers die actie ondernemen en actief burgerschap vertonen? Zijn het bepaalde aanwijsbare groepen, bijvoorbeeld lager geschoolden, die zich afzijdig houden van het politieke bedrijf en de gemeentelijke belangen?

Het openbaar bestuur moet op deze dubbele – soms dubbelzinnige – verwachtingen reageren. Dit betekent het scheppen van een bestuurscultuur waarin zowel sprake is van een goed lopend, doeltreffend én efficiënt openbaar bestuur met zijn verschillende publieke diensten (het klantgerichte aspect van het decentrale bestuur), alsook van democratische verhoudingen waarin de betrokkenheid van burgers bij de bestuurlijke omgeving duidelijk vorm kan krijgen. Dit laatste vraagt een vorm van lokaal bestuur en van bestuurlijke professionaliteit die de binding van burgers aan de eigen gemeente vergroot. Burgers willen hun bestuurders kunnen vertrouwen. In crisissituaties en bij grote ingrijpende veranderingen (aanleg wegen, infrastructuur, sluiting van fabrieken) komt de tegenstrijdigheid in eisen die aan bestuurders gesteld worden, vooral naar voren. De spanning tussen eenheid en verscheidenheid, die het openbaar bestuur kenmerkt, vindt haar weerspiegeling in de verschillende rollen en belangen van burgers.

#### **§ 4.6 Conclusies naar aanleiding van de beschrijving van de spanningen**

Uit de voorgaande beschrijving kunnen enkele conclusies worden getrokken.

1. Spanningen in de interbestuurlijke verhoudingen komen voor een belangrijk deel voort uit onvermijdelijke bestuursdilemma's. Deze dilemma's belichamen de dubbele – en soms tegenstrijdige – eisen die gesteld worden aan de centrale en decentrale

<sup>42</sup> "Stadsbestuur Dichtbij Huis", Commissie Relatie Burger-Overheid, Rotterdam, maart 2006.

overheden. Een dilemma is bij uitstek een keuze die moet worden gemaakt tussen twee op zichzelf "goede" richtingen die bij de oplossing van een vraagstuk denkbaar zijn: doet men om goede redenen een bepaalde keuze, bijvoorbeeld voor meer verscheidenheid in gemeentelijke voorzieningen, dan hoopt men op de voordelen van deze keuze, maar blijft men tegelijkertijd de nadelen van diezelfde keuze ondervinden. Voor- en nadelen worden tegelijkertijd ervaren, ook indien men minder oog heeft voor de nadelen. De gedecentraliseerde eenheidsstaat bergt vele bestuurlijke dilemma's in zich.

2. Interbestuurlijke spanningen komen ook voort uit een onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden. Deze onduidelijkheid ontstaat uit het feit dat in de praktijk van de uitvoering niet steeds de op papier heldere bevoegdheden worden gevolgd of kunnen worden gevolgd. De veelheid van organisaties (privaat en publiek) die allemaal "iets" met een bepaald beleidsobject te maken hebben, scheidt niet vanzelf een gemeenschappelijkheid in de aanpak van beleid en uitvoering.

3. Interbestuurlijke spanningen komen tevens voort uit de discrepantie tussen bevoegdheden en middelen, vooral als bevoegdheden niet goed aansluiten bij de toegekende financiële middelen. Soms krijgen decentrale overheden wel (nieuwe) bevoegdheden, maar niet de daarbij passende financiële middelen, soms worden bevoegdheden en middelen niet voldoende van elkaar onderscheiden. Bevoegdheden en middelen zijn beide instrumenten van bestuur, maar bevoegdheden zijn staatsrechtelijk verankerd, zodat geldstromen daarvan kunnen worden afgeleid. Wanneer de middelen de uitvoering van bevoegdheden gaan bepalen, ontstaan zeer gemakkelijk wrijvingen en conflicten, ook in interbestuurlijke verhoudingen.

De interbestuurlijke verhoudingen vertonen ook enkele gebreken die niet verklaard kunnen worden uit de structuur van het openbaar bestuur. Als er weinig onderling vertrouwen is tussen de vele bestuurders en andere betrokkenen, vergeet men gemakkelijk dat men in gemeenschappelijkheid de taken van de overheid dient uit te voeren. Het volgende hoofdstuk gaat in op de vraag hoe de verschillende spanningen kunnen worden verminderd of beheerst en welke rol de spelregels, neergelegd in de Code, daarbij kunnen spelen.



## **Hoofdstuk 5. Beheersbaarheid van de spanningen binnen het openbaar bestuur**

### **§ 5.1 Inleiding**

Spanningen in interbestuurlijke verhoudingen die voortkomen uit de inrichting van het openbaar bestuur, zoals die in de loop der tijd in de gedecentraliseerde eenheidsstaat gestalte heeft gekregen en herhaaldelijk is bevestigd, zijn inherent aan het systeem en daarmee onvermijdelijk. Maar ze hoeven niet tot lang slepende conflicten tussen overheden of tot onoplosbare patstellingen te leiden. Het inzicht in de spanningen door analyse en beschouwing is één ding, het feitelijk omgaan met die spanningen is iets anders en vraagt ook iets anders: een andere houding van de overheden onderling. Kennis dragen van de staatsrechtelijke grondslagen van het systeem is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een consistent overheidsbeleid. Een besef van gemeenschappelijkheid geeft de dagelijkse praktijk van het – ingewikkelder geworden – openbaar bestuur juist die innerlijke samenhang die door burgers van de overheid verlangd wordt. Zonder het besef van gemeenschappelijkheid kunnen de divergerende krachten, die immers in het systeem zijn ingebouwd, de overhand krijgen. De Raad heeft de indruk dat de divergerende krachten in de afgelopen jaren sterker zijn geworden en de gemeenschappelijkheid hebben verzwakt, zo niet ondermijnd.

Een moderne overheid – in vele vormen en op vele niveaus – kan het zich niet permitteren bij de oplossing van grote maatschappelijke problemen innerlijk gespleten en verdeeld te blijven. Een gedecentraliseerde eenheidsstaat vergt samenwerking binnen en tussen deelsystemen en tussen delen en het geheel. Bestuurlijke conflicten en onmin leiden af van het doel: doeltreffende en doelmatige oplossingen van maatschappelijke problemen en conflicten.

Om de spanningen beheersbaar te maken, moeten twee voorwaarden worden vervuld: ten eerste een verinnerlijking bij alle spelers van de spelregels van het openbaar bestuur en van de grondslagen waarop deze spelregels zijn gebaseerd; en ten tweede het opstellen van een gemeenschappelijke, inhoudelijke agenda, bij voorkeur aan het begin van elke nieuwe kabinetsperiode, op grond waarvan de verschillende overheden weten waar ze ten opzichte van elkaar inhoudelijk aan toe zijn en welke concrete beleidsvoornemens te verwachten zijn. In paragraaf 5.2 wordt de eerste noodzakelijke voorwaarde, kennis van de grondslagen en van spelregels in het openbaar bestuur, beschreven en in paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de noodzaak van een gemeenschappelijke agenda. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de invloed van de Code op de beheersbaarheid van de spanningen. Dit hoofdstuk eindigt in paragraaf 5.5 met een omschrijving van een aantal belangrijke omgangsvormen tussen de overheden. Elke paragraaf eindigt met één of meer concrete aanbevelingen. Zij lijken vanzelfsprekendheden, maar ze blijken dit in de praktijk niet te zijn.

Aangezien de Raad vooral is ingegaan op de spanningen en de mogelijke oorzaken van spanningen in de interbestuurlijke verhoudingen, is wellicht het beeld ontstaan dat het met die interbestuurlijke verhoudingen slecht gesteld is. Dit beeld behoeft evenwel bijstelling. Tijdens de gesprekken die de Raad in het voorjaar van 2006 heeft gevoerd, kwamen weliswaar problemen in de bestuurlijke verhoudingen naar voren, maar deze waren niet dermate groot dat zou moeten worden geconcludeerd dat sprake is van blijvende verstoringen. Veel gesprekspartners gaven aan dat zij ondanks de wrijvingen die er van tijd tot tijd zijn, het werken in het openbaar bestuur als erg prettig en zinvol ervaren.

## **§ 5.2 Kennis van de grondslagen en spelregels van het openbaar bestuur**

Om tot een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken te komen en het algemeen belang te dienen is een gedeelde kennis van ons stelsel van het openbaar bestuur onmisbaar, zeker waar het de meest basale uitgangspunten betreft, zoals bijvoorbeeld het onderscheid tussen een hiërarchie van wettelijke regelingen en een hiërarchie van bestuursorganen. Het eerste is een wezenskenmerk van het Nederlandse systeem, het tweede is dat niet. Ook kennis van de bevoegdheden en de ter beschikking staande middelen - en het verschil daartussen - van de decentrale overheden zou tot de standaarduitrusting van elke bestuurder moeten behoren. Doet ze dat dan niet, zou men zich kunnen afvragen. Inderdaad bestaat een tamelijk wijd verbreide indruk dat de kennis van het openbaar bestuur en van het decentralisatierecht in het afgelopen decennium is verminderd, zowel in de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur als in de opleidingen. Onlangs werd geconstateerd dat "bepaalde gebieden van de rechtswetenschap met een nationale oriëntatie, zoals het decentralisatierecht en het waterschaprecht, aan verschillende Nederlandse universiteiten op sterven na dood zijn".<sup>43</sup> Speciale bestuursopleidingen, zoals GA I en GA II, die bestuursambtenaren schoolden met een gedegen (praktijk)kennis, zijn verdwenen zonder dat vergelijkbare substituten ervoor in de plaats zijn gekomen. Dit breekt het openbaar bestuur op en komt de interbestuurlijke verhoudingen niet ten goede.

Ook bij politici is het een en ander veranderd. Allereerst is de snelheid waarmee bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers komen en gaan verhoogd: Tweede Kamerleden, statenleden en raadsleden met een lange staat van dienst (en veel ervaringskennis) zijn niet talrijk meer. Een vroeger regelmatig voorkomende combinatie van het kamerlidmaatschap met een andere maatschappelijke functie is verdwenen. De rol van politieke partijen in de rekrutering en socialisatie van bestuurders is verminderd. Kortom, soms lijkt het er op alsof na elke verkiezingsronde het openbaar bestuur opnieuw moet worden uitgevonden.

De afname van kennis van de grondslagen van een gedecentraliseerde eenheidsstaat doet afbreuk aan de noodzakelijke eenheid van beleid. Voor burgers is er immers maar één overheid, terwijl in de praktijk de overheid met vele monden lijkt te spreken en veel verschillende gezichten lijkt te kennen. Een verbetering van deze kennis zal ook het gemeenschappelijk dienen van het algemeen belang kunnen versterken.

### **Aanbeveling I Het bevorderen van de kennis van de grondslagen van het openbaar bestuur**

*De Raad beveelt aan om de kennis van de staatsrechtelijke grondslagen van het openbaar bestuur te vergroten bij degenen die werkzaam zijn in het openbaar bestuur. Bij deze laatste wordt vooral gedacht aan ambtenaren van vakdepartementen, recent gekozen raadsleden en gemeentelijke bestuurders, (de in november 2006 te kiezen) Kamerleden en de ministers en staatssecretarissen van het nieuw te vormen kabinet. De kennis kan onder meer worden vergroot door in het rekruteringsbeleid van politieke partijen en overheidsdiensten hierop meer nadruk te leggen, door in de introductieprogramma's van nieuw gekozenen en benoemden plaats in te ruimen voor contacten met ervaringsdeskundigen en burgers, door deelname aan cursussen over de grondslagen van het openbaar bestuur en door het stimuleren van onderwijsinstellingen dergelijke cursussen aan te bieden.*

<sup>43</sup> Schössels R.N.J., "Laten wij onze rechtswetenschap verschraken? Hoog tijd voor discussie!", Nederlands Juristenblad, nr.25, 2006, bladzijden1369, 1370.

### **§ 5.3 De noodzaak van een gemeenschappelijke agenda**

Één van de bronnen van spanningen is onzekerheid over de toekomstige richting en inrichting van het openbaar bestuur. De noodzaak tot voortdurende aanpassing in het functioneren van het openbaar bestuur aan nieuwe maatschappelijke omstandigheden (mondialisering, Europese eenwording, schaalvergroting, mondigheid van burgers, versnelde technologie, informatievoorziening, concurrerende media) wordt alom erkend. Het gaat daarbij zowel om ontwikkelingen op lange termijn als om de op korte termijn te realiseren aanpassingen. Een aantal opvattingen over het openbaar bestuur schieten in het licht van deze ontwikkelingen tekort. In het bijzonder geldt dit voor de bijna mechanische reflex van gelijkheid: als er een regeling wordt voorgesteld, dan dient deze, ongeacht belangrijke verschillen tussen besturen, op alle besturen toegepast te worden. Er is weinig ruimte voor differentiatie, tussen noch binnen gemeenten en tussen noch binnen provincies. Het gaat niet alleen om differentiatie binnen de organisatie van het openbaar bestuur, maar ook in het functioneren van dit bestuur. Oplossingen voor beleids- en bestuursproblemen vragen thans meer dan vroeger om differentiatie naar tijd en plaats: de regionale brandbestrijding kan en mag anders worden geregeld dan het woningtoewijzingsbeleid, hoewel gemeenten op beide terreinen onderling afhankelijkheid zijn. Noordelijke provincies kunnen en mogen anders met elkaar omgaan dan de vier provincies die gezamenlijk de Randstad vormen. Territoriale decentralisatie kan en mag anders verlopen dan functionele decentralisatie. Samenwerking met particuliere organisaties kan op velerlei wijzen geschieden, afhankelijk van de schaal van het probleem, van tijd en plaats. Met andere woorden: afgedwongen uniformiteit in het functioneren van het bestuur zal eerder verstroevend dan bevrijdend werken bij het gezamenlijk oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

Veel interbestuurlijke spanningen komen nu voort uit de frequente, maar onvoorspelbare en onregelmatige wisselingen in beleid en in opvattingen over het beleid. Zigzagbeleid door de centrale overheid schept onrust bij decentrale overheden. De interveniërende rol van de Tweede Kamer, met name bij decentralisatie van taken en bevoegdheden, dient hier, ook door de Kamerleden zelf, kritisch te worden bekeken. Van bovenaf opgelegde aanpassingen volgen elkaar in hoog tempo op en dat verhindert de decentrale overheden zelf consistent op te treden jegens hun eigen burgers. Te grote beleidswisselingen kunnen leiden tot verandermoetheid en tot cynisme, een gevaarlijk soort onverschilligheid, dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening aantast en ook kan doorwerken naar politieke onverschilligheid bij burgers.

Evenwichtige interbestuurlijke verhoudingen kunnen ontstaan wanneer de verschillende partners binnen de overheid weten wat zij op korte én op lange termijn willen bereiken en van elkaar kunnen verwachten. De dominantie van de huidige, activistische bestuurscultuur (zie paragraaf 4.3) staat derhalve haaks op het creëren van goede bestuurlijke verhoudingen. Een goed instrument tot beheersing van de spanningen is het maken van concrete inhoudelijke afspraken aan het begin van een nieuwe regeerperiode. De oude bestuursakkoorden waren oorspronkelijk daarvoor bedoeld. Daar is de Code met zijn omgangsregels bijgekomen, maar deze Code kan de inhoudelijke afspraken nimmer vervangen. Een gemeenschappelijk opgestelde beleidsagenda voor de korte en de langere termijn, met de belangrijkste voornemens voor centraal en decentraal beleid voor de komende jaren, zal bijvoorbeeld in de vorm van een bestuursakkoord het evenwicht in de interbestuurlijke verhoudingen kunnen bevorderen. Bij het opstellen van een bestuursakkoord zullen inhoudelijke afspraken

moeten worden gemaakt voor de aanpak van urgente maatschappelijke vraagstukken die zich bij de provincies en bij de gemeenten voordoen. Die vraagstukken verschillen.

<b>Aanbeveling II Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke agenda voor het openbaar bestuur</b>
---

*De Raad beveelt elk volgend kabinet aan om na het opstellen van het regeerakkoord, zowel met provincies als met gemeenten afzonderlijke bestuursakkoorden af te sluiten. Deze bestuursakkoorden voorkomen naar de mening van de Raad onduidelijkheden over de inhoud van het regeerakkoord en de gevolgen die dat akkoord heeft voor zowel provincies als gemeenten. Het zou de naleving van dergelijke bestuursakkoorden ten goede komen, indien de inhoud ervan niet alleen bekend wordt gemaakt aan maar ook besproken wordt met de leden van de eveneens nieuw gekozen Tweede Kamer.*

*In een bestuursakkoord kunnen de volgende elementen niet ontbreken:*

- a. concrete afspraken over (de identificatie en de oplossing van) de op dat moment actuele en als gemeenschappelijk ervaren maatschappelijke vraagstukken, voorbeelden op dit moment: de organisatie van de jeugdzorg, de vorming van veiligheidsregio's, infrastructuur en mobiliteit, de (bereikbaarheid van de) Randstad en de daarmee direct verbonden positie van (sommige) provincies;*
- b. de mogelijkheid om te differentiëren tussen en binnen decentrale overheden;*
- c. afronding van de discussie en duidelijkheid over de omvang van het gemeentelijke belastinggebied;*
- d. duidelijkheid over de periode waarbinnen nieuw beleid of regelgeving zal worden doorgevoerd, waarbij redelijke implementatie- en evaluatietermijnen in acht worden genomen.*

#### **§ 5.4 Invloed Code op de beheersbaarheid van spanningen**

In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan het beeld van de Code, zoals dat bestaat bij degenen met wie de Raad in het voorjaar van 2006 gesprekken heeft gevoerd. Daarna wordt ingegaan op de (ver)bindende werking van de Code, het gebrek aan onderscheid tussen decentrale overheden en de relatie van de Code tot "Europa".

##### Beeld van de Code

De Raad heeft in hoofdstuk 1 beschreven dat de Code niet op zichzelf staat, maar al een lange voorgeschiedenis heeft in onder meer een viertal bestuursakkoorden. Veel van wat in de Code is opgenomen, was al opgenomen in die bestuursakkoorden of in de wettelijke grondslagen voor het openbaar bestuur (zie hoofdstuk 2). De Code is dan ook niet zozeer "een mijlpaal voor de bestuurlijke verhoudingen", maar veeleer een bevestiging van afspraken, omgangsvormen en gezamenlijke uitgangspunten.

Uit de gesprekken die de Raad in het voorjaar van 2006 heeft gevoerd, komt het volgende beeld van de Code naar voren. De meeste gesprekspartners vinden de Code in theorie een nuttig instrument om de wettelijke regels, de gemaakte afspraken en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten nogmaals onder de aandacht te brengen van degenen die in het openbaar bestuur werken. De verwachtingen van de Code waren en zijn echter niet hoog. Op het moment dat de Code werd ondertekend, was zijn belangrijkste doel volgens sommigen al bereikt: de verbetering van de op dat moment slechte verhoudingen tussen het zittende kabinet en (de vertegenwoordigers

van) de provincies en de gemeenten. De Code wordt ook niet gezien als een doel op zich, maar als een middel om die verhoudingen te verbeteren. De Code zou overbodig moeten zijn, maar is dat volgens de meesten nog steeds niet.

### Binding Code

Volgens de inleiding van de Code is de Code gebaseerd op een "interbestuurlijke attitude" die alle overheden bindt. Tijdens eerdergenoemde gesprekken bleek echter dat de Code bij de meeste functionarissen in het openbaar bestuur niet bekend is en zelfs het minst bekend is bij ambtenaren van vakdepartementen. Voor zover de Code wel bekend is, was die kennis een gevolg van functionele betrokkenheid bij het opstellen van de Code. In vergelijking tot het BANS, kan geconstateerd worden dat de Code niet eens de status heeft bereikt van een "Haags document", maar in feite is blijven steken bij een beperkte groep binnen Den Haag, namelijk sommige ambtenaren van de Ministeries van Algemene Zaken, van Financiën en van BZK. Wil de Code kunnen binden, dan dient deze allereerst bekendheid te krijgen buiten de kring van degenen die hem hebben opgesteld.

Wat die binding betreft is voorts van belang dat de Code formeel alleen de partijen bindt die de Code hebben ontwikkeld. Uit de in hoofdstukken 3 en 4 genoemde voorbeelden van wetten en wetsvoorstellen blijkt dat de Code geen invloed uitoefent op het merendeel van de leden van de Tweede Kamer. Initiatiefwetsvoorstellen, moties en amendementen op regeringswetsvoorstellen hebben veelal een centralistische tendens. Daaraan draagt waarschijnlijk ook bij dat - anders dan het eerste bestuursakkoord - de Code niet uitgebreid is behandeld in de Tweede Kamer en daardoor ook geen betrokkenheid van die zijde heeft opgeleverd. Daartegenover staat dat het bewindslieden niet zou misstaan als zij het door de Code gepropageerde "bestuurlijke lef" tonen om in de Tweede Kamer moties en amendementen te ontraden als deze tegen gemaakte afspraken in de Code ingaan. Weinigen durven te zeggen: ik ga er niet (meer) over.

### Uniformiteit

Uit de analyse in de hoofdstukken 2, 3 en 4 en uit gesprekken die van de zijde van de Raad zijn gevoerd, komt ook naar voren dat de Code te veel uitgaat van uniformiteit tussen de decentrale overheden. Er wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen (dichtbevolkte en dunbevolkte) provincies, tussen provincies en gemeenten en tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. Daar waar in het verleden bewust gekozen werd voor afzonderlijke bestuursakkoorden voor provincies en gemeenten, is sinds het BANS in 1999 gekozen voor één gezamenlijk bestuursakkoord voor beide categorieën overheden. Dit laatste lijkt vooral ten koste te zijn gegaan van de eigensoortige positie van de provincies.

Wellicht is in het ontbreken van onderscheid ook een verklaring gelegen voor de beduchtheid bij sommige leden van de Tweede Kamer - mogelijkterwils onder invloed van de media en landelijk opererende belangenorganisaties - om bepaalde taken, bevoegdheden of financiën van het Rijk over te hevelen naar dé (alle) provincies en dé (ook de kleinere) gemeenten.

### Europa

Ten slotte blijkt uit de analyse in paragraaf 3.6 en uit de gesprekken, dat in de Code te weinig aandacht is besteed aan de invloed van "Europa" op de interbestuurlijke verhoudingen. In de Code wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de verschillende fasen van besluitvorming over EU-regelgeving. Betrokkenheid van

decentrale overheden bij de onderhandelingen en totstandkoming van besluiten of regelgeving in Brussel vraagt een andere vorm van overleg met decentrale overheden, dan de betrokkenheid van decentrale overheden bij de implementatie en uitvoering van EU-besluiten of regelgeving. Evenmin zijn in de Code afspraken gemaakt of omgangsregels opgenomen over grensoverschrijdende samenwerking door grensprovincies of grenssteden met partners over de lands grens bij de aanpak van infrastructurele vraagstukken of (drugsgereleerde) criminaliteit. Ook dit wordt door de meeste gesprekspartners als een gemis ervaren.

<b>Aanbeveling III    Aanpassing Code en vergroting van de bekendheid van de Code</b>
---

*De Raad beveelt aan om naast het afsluiten van bestuursakkoorden ook de Code aan te passen. Bestuursakkoorden bevatten de gemeenschappelijke agenda voor de komende kabinetsperiode, terwijl in de Code de omgangsvormen zijn opgenomen die in acht moeten worden genomen bij de uitvoering van de verschillende onderdelen van bestuursakkoorden.*

*De Code zou beter moeten worden toegesneden op:*

- *het verschil in positie tussen en binnen provincies en gemeenten;*
- *de verhouding van Rijk en provincies en gemeenten tot de Europese Unie, zowel bij de besluitvorming in Brussel als bij de implementatie van die besluitvorming;*
- *internationale en grensoverschrijdende samenwerking door provincies en gemeenten die het aangaat;*
- *het ontwikkelen van methoden voor beslechting van moeilijk op te lossen inter-bestuurlijke conflicten, bijvoorbeeld door het regelmatig of op ad-hoc basis inschakelen van onafhankelijke personen of organen.*

*Ten slotte verdient het aanbeveling om de aangepaste Code voor zijn vaststelling voor te leggen aan de leden van de Tweede Kamer.*

### **§ 5.5 Omgangsregels**

In hoofdstuk 1 van deze beschouwing zijn de in de Code (bijlage IV) opgenomen omgangsregels opgesomd. Tot deze omgangsregels behoort onder meer dat het Rijk de provincies en de gemeenten betreft bij de vorming van beleid dat hen aangaat, dat conceptregelingen en -beleid aan het IPO en de VNG worden voorgelegd en dat inzicht wordt gegeven in de financiële consequenties van beleidsvoornemens voor provincies en gemeenten. Naast de in paragraaf 5.2 aanbevolen gemeenschappelijke beleidsagenda bij de aanvang van elke kabinetsperiode, is de naleving van eerdergenoemde omgangsregels gedurende de kabinetsperiode van belang. Voor elk beleidsonderwerp en voor elk voorgenomen wetsvoorstel of besluit draagt het voeren van overleg, ook over de financiële consequenties, bij aan (een gevoel van) gelijkwaardigheid van de overheden en aan het onderling vertrouwen. Dit vertrouwen versterkt de samenwerking tussen de overheden en bevordert de gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

De omgangsregels uit de Code lijken op het eerste gezicht vanzelfsprekend, maar blijken in de praktijk toch moeilijk na te leven.

De Raad heeft in de periode november 2004 tot en met januari 2006 een aantal malen de regering erop moeten attenderen dat over bij de Raad aanhangig gemaakte conceptregelingen geen overleg had plaatsgevonden met de VNG of het IPO. Voor zover het overleg wel had plaatsgevonden, heeft de Raad eveneens in verschillende adviezen gevraagd om de toelichtingen op de conceptregelingen aan te vullen met de

uitkomsten van het overleg. De toelichting behoort ook de argumenten te vermelden waarom bepaalde onderdelen van de adviezen van de VNG en het IPO niet zijn overgenomen.

De Raad heeft in dezelfde periode eveneens een aantal malen moeten constateren dat in de toelichting bij conceptregelingen geen of onvoldoende inzicht werd geboden in de financiële gevolgen van die conceptregelingen.

Dat het ook anders kan, blijkt uit het feit dat een aantal ministeries jaarlijkse gemeentedagen organiseert waarop voorlichting - in de vorm van onder meer workshops - wordt gegeven over voorgenomen beleids- en wetswijzigingen en waar tevens ervaringen tussen gemeenteambtenaren en gemeentebestuurders worden uitgewisseld. Andere ministeries houden regionaal georganiseerde voorlichtingsbijeenkomsten en stellen een "Front office" in waar gemeenteambtenaren en gemeentebestuurders dagelijks terecht kunnen met vragen over (de invoering van) voorgenomen beleids- en wetswijzigingen. Ook komt het regelmatig voor dat beleidsmedewerkers van de VNG of het IPO, participeren in (inter)departementale (ambtelijke) werkgroepen waarin conceptregelgeving of conceptbeleidsnota's worden voorbereid.

Wat het inzicht in de financiële consequenties betreft, leidt naast de onvrede over het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB, uitstel van de discussie en de besluitvorming over de omvang van het belastinggebied van gemeenten tot ongenoegen. Het gaat om de eventuele introductie van nieuwe belastingen of heffingen, zoals onder meer is voorgesteld in het rapport van de Stuurgroep Eenhoorn van mei 2005 (opcenten op de inkomsten- en loonbelasting onder gelijktijdige en gehele afschaffing van de OZB).<sup>44</sup> De Raad is van mening dat het uitstellen van de discussie over het in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat passend te achten gemeentelijke belastinggebied en daarmee over de *financiële* verhoudingen in belangrijke mate bijdraagt aan een gevoel van onvrede over de *interbestuurlijke* verhoudingen (zie hiervoor bij § 5.3; aanbeveling II).

Uit de hiervoor weergegeven positieve en negatieve ervaringen met de naleving van de omgangsregels vloeit voort dat afstemming binnen en tussen ministeries in de contacten met decentrale overheden een blijvend punt van aandacht voor elk kabinet moet vormen. Profileren van de positie van de Minister van BZK binnen een kabinet, om de naleving te coördineren en te stimuleren, acht de Raad een belangrijke voorwaarde daarvoor.

#### **Aanbeveling IV Naleving van de omgangsregels**

*De Raad beveelt aan om de positie binnen het kabinet van de Minister van BZK op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen sterker te profileren. Dit is van belang om de naleving van de omgangsregels door en tussen overheden, het voeren van overleg en het inzicht geven in financiële consequenties van het voorgenomen beleid, te stimuleren en te coördineren. De Minister van BZK is op grond van artikel 114 van de Provinciewet en artikel 116 van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de naleving van de spelregels van de Code door het kabinet. Hij zou daarover periodiek moeten rapporteren aan de Tweede Kamer.*

<sup>44</sup> "Lokale belastingen: meer, beheerst!", Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied (Stuurgroep Eenhoorn), Den Haag, mei 2005.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

De Vice-President van de Raad van State,

(get.) Tjeenk Willink