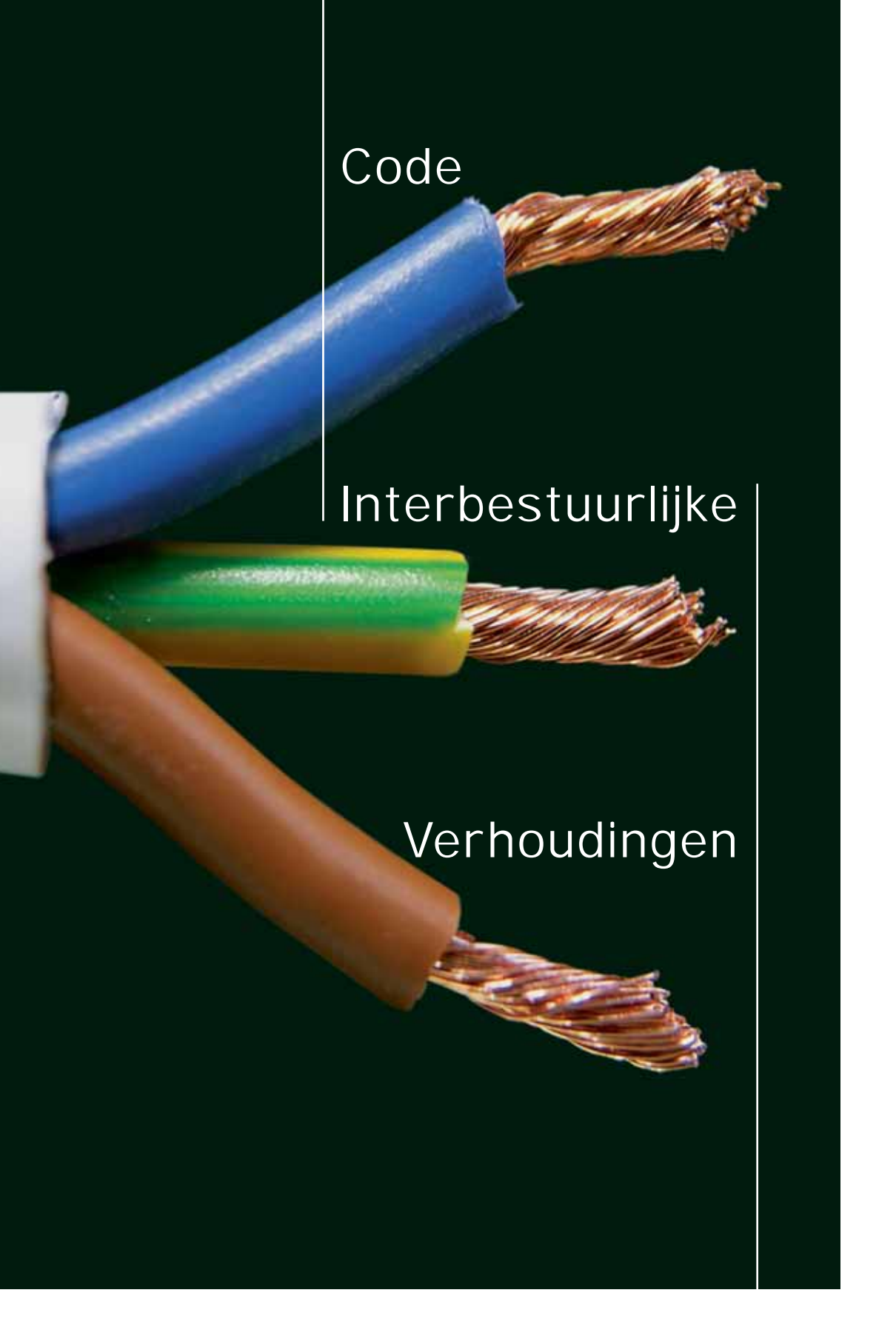


Code

Interbestuurlijke

Verhoudingen





Code

Interbestuurlijke

Verhoudingen

# Inhoudsopgave



<b>1. Visie op de interbestuurlijke verhoudingen</b>	<b>4</b>
a. Andere samenleving, andere interbestuurlijke verhoudingen	5
b. Achtergrond en visie	6
c. Beoogd resultaat	7
d. Sturing	9
e. Financiële verhoudingen	9
<b>2. Omgangsregels en afspraken</b>	<b>10</b>
a. Omgangsregels	11
b. Acties	11
<b>3. Borging en slotsom</b>	<b>14</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>16</b>
<b>Bijlage I: Code Interbestuurlijke Verhoudingen</b>	<b>16</b>
<b>I Interbestuurlijke verhoudingen</b>	<b>17</b>
I.a. Visie interbestuurlijke verhoudingen	17
I.b. Sturing	19
I.c. Verantwoording en interbestuurlijk toezicht	20
I.d. Relatie tot de Europese Unie	21
I.e. Relatie tussen territoriaal en functioneel bestuur	22
<b>II Financiële verhoudingen</b>	<b>24</b>
<b>III Borging van afspraken en rol van minister BZK</b>	<b>26</b>
<b>IV Afspraken interbestuurlijke verhoudingen</b>	<b>28</b>
<b>Bijlage II: Overzicht met acties Code Interbestuurlijke Verhoudingen</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage III: Bestaande afspraken Rijk-IPO-VNG</b>	<b>36</b>
<b>Colofon</b>	<b>47</b>

# Visie op de interbestuurlijke verhoudingen

## 1

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Maar daarmee is nog weinig gezegd over de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen en de verantwoordelijkheden van die lagen. Die hebben zich in een periode van vele eeuwen ontwikkeld tot wat zij nu zijn. Het debat over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden werd niet pas geboren in een circustent op het Malieveld, waar de VNG in het najaar van 2004 bijeenkwam. Dat debat stamt al uit de tijd dat de Bourgondische hertog Karel de Stoute in de vijftiende eeuw zijn invloed op provinciale besturen en vroedschappen vergrootte.

De verhoudingen tussen de bestuurslagen werden in de geschiedenis lang niet in de eerste plaats bepaald door de belangen van burgers. De balans tussen stad en platteland en tussen edelen, geestelijken, kooplieden en buitenlandse overheersers was een veel gewichtiger factor. Historisch gezien ligt het dan ook geenszins voor de hand om afspraken te maken waarmee de bestuurslagen de handen ineenslaan. Toch is dat nu gebeurd. De bestuurslagen hebben een [Code Interbestuurlijke Verhoudingen](#) opgesteld. Deze Code is een mijlpaal voor de bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Door de afspraken uit het document kunnen overheden beter werken én samenwerken. Bestuurders en ambtenaren uit alle bestuurslagen kunnen bijdragen aan een betere relatie tussen overheid en burgers. Zij kunnen werken aan een overheid die mensen in staat stelt om voor zichzelf te zorgen en die bijspringt waar dat de nodig is. Daarmee bewijzen zij de samenleving een belangrijke dienst.

Vertegenwoordigers van de drie bestuurslagen hebben de Code ondertekend: het kabinet namens het rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) namens de provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) namens de gemeenten. De tekst van de Code en eerder gemaakte relevante afspraken zijn als bijlagen in deze brochure opgenomen.

## 1.a [Andere samenleving, andere interbestuurlijke verhoudingen](#)

De verhouding tussen burgers en de overheid in ons land is verouderd. Dat is één van de essentiële vraagstukken waarvoor Nederland zich aan het begin van de eenentwintigste eeuw gesteld ziet. We zien geëmancipeerde burgers die nauwelijks lijken op hun voorgangers uit de jaren vijftig; we zien een overheid die nog te veel lijkt op Vadertje Staat uit de tijd van de wederopbouw.

Een overheid die past bij de huidige samenleving moet minder betuttelen en meer ruimte bieden aan mensen, bedrijven en organisaties. Dat geldt voor alle overheden. Ook elkáár moeten zij meer ruimte bieden.

De overheid moet minder regels maken, maar wel de regels handhaven die er zijn. Zo'n overheid moet beseffen dat zij er niet voor zichzelf is, maar voor de burgers. Dat betekent niet dat de overheid elk probleem moet oplossen. Soms moet de overheid gewoon duidelijk maken dat zij een probleem níet kan oplossen. In dat geval moet zij de samenleving de mogelijkheden geven om dat zelf te doen.

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 elke laag op zich moet nemen. Taken worden daardoor soms gebrekkig uitgevoerd, of juist dubbel, of zelfs helemaal niet. Soms zijn ambtenaren van verschillende overheden onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten. In het ongunstigste geval ontstaat een moeras van relaties en

verantwoordelijkheden. Uiteindelijk zijn het de burgers die wegzakken in dat moeras. Wat zij nodig hebben zijn oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en duidelijkheid over essentiële zaken. Met welke overheid hebben zij te maken? Bij wie kunnen zij terecht met vragen? Welke overheid is in een gegeven situatie te beschouwen als dé overheid?

Het stroomlijnen van de interbestuurlijke verhoudingen kan bijdragen aan een betere relatie tussen overheid en burgers en helpen om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

## 1.b Achtergrond en visie

Nederland is dus toe aan nieuwe interbestuurlijke verhoudingen. Het moderniseren van die verhoudingen ging niet vanzelf.

Tot een paar jaar geleden kenden wij het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS). Dit akkoord bevatte voornemens en afspraken over brede, complexe beleidsthema's waarbij de medewerking van verschillende ministeries en bestuurslagen onontbeerlijk is. Voorbeelden zijn sociale infrastructuur, veiligheid, ruimtelijk-economische infrastructuur en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Bij de evaluatie in april 2002 bleek dat naast tevredenheid over de samenwerking tussen de overheden, er ongenoegen bestond over het BANS. Het zou te 'Haags' zijn, te weinig gericht op resultaten en prestaties. De discussies in het Overheden-overleg onder leiding van de minister-president zouden ook onvoldoende sturend zijn. Toch wilden de overheden de interbestuurlijke samenwerking voortzetten.

De plannen van de kabinetten-Balkenende I en II vormden voor VNG en IPO aanleiding het kabinet eerst aan te spreken op zijn visie op de interbestuurlijke verhoudingen. Zij zagen in het kabinetsbeleid een tendens tot centralisatie van bevoegdheden. Daarnaast zorgde ook de ontwikkeling van de financiële verhoudingen voor druk op de bestuurlijke verhoudingen. Bezuinigingen die gevolgen hadden voor decentrale overheden en de voorgenomen (gedeeltelijke) afschaffing van de OZB droegen daaraan bij.

Ondanks de verschillen in inzicht zagen alle partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid het belang in van een constructieve dialoog en afspraken over de omgang tussen overheden. Op 23 juni 2004 spraken kabinet, IPO en VNG in het zogenaamde Catshuis-beraad af om de interbestuurlijke verhoudingen te moderniseren. Alle partijen hebben zich vervolgens ingezet om de daad bij het woord te voegen. Dat heeft op 9 november 2004 geleid tot overeenstemming over een [Code Interbestuurlijke Verhoudingen](#). Tevens werden bij die gelegenheid eerder gemaakte afspraken bevestigd.

De Code is een vernieuwend document; niet eerder hebben de bestuurslagen hun onderlinge verhoudingen zo expliciet op papier gezet. De Code is gebaseerd op drie uitgangspunten: probleemgericht werken, een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden en taken en beleidsvrijheid voor decentrale overheden.

Probleemgericht werken wil zeggen dat maatschappelijke vraagstukken nadrukkelijk het uitgangspunt vormen voor de verhoudingen. De Code is gebaseerd op een 'interbestuurlijke attitude', die alle overheden bindt. Die attitude wordt gekenmerkt door het besef dat het probleem centraal staat, niet de overheid zelf. Het probleem wordt vervolgens opgelost door die overheid die daarvoor het best is toegerust. Het rijk bemoeit zich bijvoorbeeld niet met zaken die tot de autonomie van een gemeente of provincie horen. Wanneer er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, dan is de bemoeienis zo beperkt mogelijk.

Probleemgericht werken gebeurt tegen de achtergrond van het overkoepelende concept van 'beleidsvrijheid'. Dit begrip geeft goed aan welke mogelijkheden gemeenten en provincies hebben om hun beleid zelf vorm te geven. Zo kan medebewind gepaard gaan met veel beleidsvrijheid (zoals het veiligheidsbeleid) of juist met weinig beleidsvrijheid (bijvoorbeeld de Kieswet). Met probleemgericht werken verschuift de nadruk van het proces naar het resultaat. De sturing zal daarop aansluiten doordat gemeenten en provincies op hun eigen manier resultaten behalen. Het verticale toezicht wordt beperkt en de uitvoering van beleid wordt belangrijker. Doel is het aantal regels terug te dringen, evenals gedetailleerd medebewind en het aantal specifieke uitkeringen.

## 1.C Beoogd resultaat

De visie op de interbestuurlijke verhoudingen, zoals neergelegd in de Code, rust op drie pijlers.

- Ten eerste: de Gemeente- en de Provinciewet vormen de basis voor de interbestuurlijke afspraken.
- Ten tweede: de bestuurlijke ordening moet in dienst staan van het vervullen van maatschappelijke opgaven. De financiële verhoudingen sluiten weer aan op de bestuurlijke verhoudingen.
- Ten derde: op grond van de bestuurlijke ordening – en dus uiteindelijk aan de hand van maatschappelijke vraagstukken – worden verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden gedefinieerd.

Maatschappelijke opgaven beperken zich niet tot één bestuurslaag, maar raken alle overheden. Ook burgers spreken niet één bepaalde overheid aan, maar erkennen slechts één overheid. Welke overheid waarvoor verantwoordelijk is, wordt bepaald door het principe dat decentraal gebeurt wat decentraal kan. Wat centraal moet, wordt centraal geregeld. Het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet' heeft consequenties voor alle bestuurslagen.

De scherpe verdeling van verantwoordelijkheden vereist bestuurlijk lef in twee opzichten. In de eerste plaats moeten bestuurders hun verantwoordelijkheid durven nemen. In de tweede plaats moeten zij óók het lef hebben om te zeggen dat een ander verantwoordelijk is.



Het kabinet legt bijvoorbeeld geen verantwoording af over taken die behoren tot de autonomie van decentrale overheden. Het lokaal bestuur staat het dichtst bij de burger; de nadruk op de uitvoering van beleid zal ervoor zorgen dat het in veel gevallen de gemeente is die de vrijheid heeft om beleid te ontwikkelen en die daarop dus ook aangesproken kan worden. Overigens betekent dit niet dat centralisatie in alle gevallen uit den boze is: wat telt is de effectiviteit. Centralisatie kan nodig zijn als het resultaat daarmee gediend is.

Hieronder staan twee voorbeelden die duidelijk maken wat de gevolgen in de bestuurspraktijk zijn van de nieuwe visie op interbestuurlijke verhoudingen.

### **Voorbeeld 1: de Nota Ruimte**

De Nota Ruimte beoogt een koerswijziging in het ruimtelijk beleid: meer ruimte voor decentrale overheden. Gemeenten en provincies zijn vaak beter dan het rijk in staat passende oplossingen te formuleren voor ruimtelijke problemen. De Nota Ruimte spreekt dan ook expliciet uit dat er regionale verschillen kunnen ontstaan. Hiermee is de rol van het rijk zeker niet uitgespeeld. Het rijk is verantwoordelijk voor het definiëren van een zogenaamde basiskwaliteit (de generieke kaders bij de centralisatie). Daarnaast is er een specifieke rol voor het rijk in de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Deze Hoofdstructuur bestaat onder andere uit de nationale landschappen en de nationaal stedelijke netwerken (zes). In deze nationaal stedelijke netwerken is getracht te komen tot gescheiden en eenduidige, maar complementaire verantwoordelijkheden. De gemeenten en provincies binnen een stedelijk netwerk maken afspraken over de ontwikkeling en complementariteit binnen deze netwerken. Het rijk biedt op zijn beurt ondersteuning in complexe situaties.

### **Voorbeeld 2: de Wet werk en bijstand (Wwb)**

De op 1 januari 2004 in werking getreden Wet werk en bijstand (Wwb) is een goed voorbeeld van heldere interbestuurlijke verhoudingen. Weliswaar blijven het rijk en de gemeenten met de komst van de Wwb allebei verantwoordelijk voor inkomensverstrekking en uitstroombetovordering, maar de verantwoordelijkheden zijn beter belegd. Belangrijk verschil met de oude bijstandswet is dat inkomensbeleid voortaan uitdrukkelijk is voorbehouden aan het rijk. Het rijk blijft de hoogte van de bijstandsnorm en de voorwaarden rond de bijstandverstrekking bepalen. Aanvullend gemeentelijk inkomensondersteunend beleid is met de komst van de Wwb nog maar zeer beperkt mogelijk. Op het gebied van uitstroombetovordering is er juist sprake van een ruimere gemeentelijke verantwoordelijkheid. Gemeenten hebben een algemene plicht om werk te maken van reïntegratie en zijn vrij in de manier waarop ze deze taak uitvoeren. Op het punt van uitstroombetovordering is dus veel ruimte voor differentiatie tussen gemeenten. De Wwb is een voorbeeld van het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het rijk bemoeit zich met het inkomensbeleid, gemeenten hebben veel vrijheid bij de uitstroombetovordering.

## 1.d Sturing

Uitgaan van maatschappelijke vraagstukken; op basis daarvan de verantwoordelijkheden verdelen; zodoende zorgen dat alle overheden afzonderlijk beter presteren; met als gevolg dat de overheid als geheel profiteert. Dat is in het kort de visie op de interbestuurlijke verhoudingen die het fundament vormt van de [Code Interbestuurlijke Verhoudingen](#).

Die visie heeft ook haar weerslag op de sturing. Zo formuleert het rijk geen prestaties waarover het geen verantwoordelijkheid draagt. Prestatiesturing vanuit het rijk is alleen mogelijk wanneer er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en provincies en gemeenten in medebewind worden geroepen. Het rijk dient er verder voor te zorgen dat de sturing eenduidig, effectief en efficiënt is. Het rijk stuurt op resultaten, niet op processen. Rijk, provincies en gemeenten kunnen ervoor kiezen om zichzelf te binden door het maken van afspraken. Die afspraken zijn gebaseerd op zakelijke verhoudingen en gelijkwaardigheid.

## 1.e Financiële verhoudingen

De financiële verhoudingen passen in genoemde benadering. Wie een taak uitvoert, moet over het benodigde geld en de vereiste budgetflexibiliteit beschikken.

Gemeenten en provincies hebben een voldoende en gevarieerd belastingpakket, dat ze binnen de kaders van wet- en regelgeving kunnen gebruiken. Dat is een voorwaarde voor de uitoefening van gemeentelijke en provinciale beleidsvrijheid.

Uitgangspunt voor de financiële verhoudingen is dat de financiële verantwoording in overeenstemming is met de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen rijk, provincies en gemeenten: het financiële arrangement volgt het bestuurlijke arrangement. Daaruit vloeit volgens de overheden voort dat prestatiesturing met financiële sanctionering alleen bij specifieke uitkeringen (inclusief brede doeluitkeringen) kan plaatsvinden.



# Omgangsregels en afspraken

---

## 2

De Code beperkt zich niet tot een abstracte visie. Het formuleren van een visie is geen slotakkoord, maar een ouverture. Op basis van die visie hebben de bestuurslagen concrete omgangsregels opgesteld, waaraan alle partijen zich houden. Verder is een aantal afspraken gemaakt over acties die het kabinet, IPO en VNG gezamenlijk uitvoeren. In de bijlagen is een overzicht met deze acties opgenomen.

## 2.a Omgangsregels

Rijk, provincies en gemeenten nemen een aantal regels in acht die hun verhoudingen in goede banen leiden. Die omgangsregels kunnen als volgt worden samengevat: decentrale overheden hebben zo veel mogelijk beleidsvrijheid in bestuurlijke en financiële zin; beleid wordt vooraf getoetst op uitvoerbaarheid; overheden informeren elkaar over nieuwe beleidsvoornemens die een andere overheid raken, zodat die overheid haar beleid desgewenst tijdig kan aanpassen.

Die laatste verplichting is wederzijds. Zo zal het rijk de gemeenten en provincies te allen tijde betrekken bij beleid dat voor hen gevolgen heeft en informeren decentrale overheden het rijk over nieuwe ontwikkelingen en de uitvoering van beleid. Conceptregelgeving en -beleid worden voorgelegd aan IPO en VNG. Beide organisaties kunnen dan in principe binnen twee maanden een advies uitbrengen, als zij niet al eerder bij het proces betrokken zijn. Plannen die financiële gevolgen hebben voor decentrale overheden, worden vroegtijdig aan hen gepresenteerd. Daarbij kan steeds worden getoetst of de plannen in overeenstemming zijn met de Code.

## 2.b Acties

De partijen hebben zich verplicht tot een aantal concrete acties, met de bedoeling om verantwoordelijkheden inzichtelijk te maken en zondig efficiënter te verdelen. Bij de uitwerking en de uitvoering worden alle partijen betrokken, ook de vakministeries.

Zo hebben kabinet, IPO en VNG zich verplicht om een aantal verkenningen op te stellen. Die hebben betrekking op het decentrale eigen inkomstengebied, de relatie tussen functioneel bestuur (zoals waterschappen) en territoriaal bestuur (gemeenten en provincies) en de werkwijze en omvang van gedeconcentreerde rijksdiensten. Die verkenningen zullen mogelijk gevolgen hebben voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheden. In het overzicht met acties in de bijlagen is aangegeven wanneer de verkenningen afgerond moeten zijn en wanneer zij moeten leiden tot een nieuwe visie.

Verder komen kabinet, IPO en VNG binnen een jaar met maatregelen om de administratieve lasten in de bestuurlijke wereld terug te dringen. Het gaat dan om de lasten die overheden elkaar aan doen en de lasten die provincies en gemeenten voor burgers, bedrijven en instellingen veroorzaken. De partners gaan de sturings- en prestatie-bureaucratie te lijf. Stapeling van instrumenten wordt teruggedrongen, planverplichtingen en specifieke uitkeringen gereduceerd. Prestatiemeting is geen bestuurlijk gezelschapsspel, maar een middel om de samenleving te dienen.

Een andere manier om de administratieve lasten terug te dringen is de vereenvoudiging van het toezicht tussen overheden. Voorstellen hiervoor worden voorgelegd aan het Overhedenoverleg in 2005. Toezicht dient om te zorgen dat doelstellingen worden gehaald; er mag geen bureaucratie ontstaan die zichzelf in stand houdt.

Bijzondere aandacht de besteden partijen aan de interbestuurlijke verhoudingen in Europees perspectief. Centrale vragen zijn: hoe kan de positie van gemeenten en provincies worden versterkt in het licht van de Europese Grondwet? En wat is de invloed van reguliere Europese wet- en regelgeving op de positie van decentrale overheden?



# Borging en slotsom

## 3

Alle partijen hebben ingestemd met de Code. Er is hen veel aan gelegen om van de Code een levend, inspirerend document te maken. Dat betekent dat zij ervoor zullen zorgen dat een ieder de afspraken nakomt. Dat gebeurt bovenal doordat de partijen elkaar zullen aanspreken op de voortgang van gemaakte afspraken. Aanvullend zijn drie maat-regelen getroffen.

In de eerste plaats ligt hier een bijzondere verantwoordelijkheid voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hij is binnen het rijk als eerste aanspreekbaar op de bewaking van afspraken en omgangsregels. De minister van BZK zorgt voor de consistentie in de interbestuurlijke relaties. Hij kan interveniëren in de richting van andere ministeries en decentrale overheden, ook als dat niet tot zijn wettelijke bevoegdheden behoort. De minister zal zich altijd laten leiden door de vraag: in hoeverre draagt de interbestuurlijke praktijk bij aan het oplossen van maatschappelijke problemen? Dus: is het effectief en efficiënt en democratisch gelegitimeerd? Is het voor iedereen duidelijk en kan de verantwoordelijke erop aangesproken worden?

Interventies van de minister richting andere ministeries en bewindspersonen zullen gedaan worden met het doel om bestuurlijke arrangementen te faciliteren en zonodig processen aan te jagen. Interventies richting decentrale overheden zullen vooral het karakter hebben van een helpende hand: de minister reikt mogelijkheden aan die de toepassing van de Code op een bepaald terrein vergemakkelijkt.

In de tweede plaats fungeert het Overhedenoverleg als platform voor interbestuurlijke onderwerpen. Dit overleg staat onder leiding van de minister-president. Andere vaste deelnemers van kabinetszijde zijn de ministers van BZK en Financiën en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. De voorzitters van IPO en VNG vertegenwoordigen de provincies en gemeenten.

Ten derde maken de partners gebruik van een extra mogelijkheid. De Raad van State zal een periodieke beschouwing opstellen over de interbestuurlijke verhoudingen. De periodieke beschouwing kan aanleiding vormen om de gemaakte afspraken bij te stellen. Bovendien kunnen de partners de Raad van State gezamenlijk om advies vragen over specifieke interbestuurlijke aangelegenheden.

### Slotom

De interbestuurlijke verhoudingen hebben in 2003 en 2004 onder druk gestaan. Dat heeft niet geresulteerd in permanente verslechtering van de verhoudingen tussen de overheden. Integendeel: de discussies zijn zinvol geweest om de wederzijdse posities te markeren en vanuit ieders verantwoordelijkheid te komen tot een uniek akkoord.

De **Code Interbestuurlijke Verhoudingen** biedt de grondslag voor een overheid die zichzelf organiseert om de problemen van de Nederlandse samenleving soepel en vastberaden het hoofd te bieden. Een geoliede verhouding tussen de verschillende overheden is daarvoor essentieel. Overheden behouden hun eigen verantwoordelijkheden en zien die scherper afgebakend, maar stemmen hun doelstellingen op elkaar af. De Code zal zorgen dat het totaal groter is dan de som der samenstellende delen.

In de bijlagen vindt u uitvoerige informatie terzake, zoals de gehele **Code Interbestuurlijke Verhoudingen**, het overzicht met acties en afspraken die de overheden hebben herbevestigd.



# Bijlage: Code Interbestuurlijke Verhoudingen

## **I**

- I Interbestuurlijke verhoudingen
  - I.a Visie interbestuurlijke verhoudingen**
  - I.b Sturing**
  - I.c Verantwoording en interbestuurlijk toezicht**
  - I.d Relatie tot de Europese Unie**
  - I.e Relatie tussen territoriaal en functioneel bestuur**
- II Financiële verhoudingen
- III Borging van afspraken en rol van minister BZK
- IV Afspraken interbestuurlijke verhoudingen

Leeswijzer:

**In de paragrafen I, II en III komt de visie op de interbestuurlijke en financiële verhoudingen en de borging daarvan aan bod. Deze visie en borging leiden tot afspraken over omgangsregels en tot diverse acties. De afspraken en acties zijn in de paragrafen I, II en III in de kaders aangegeven. Alle omgangsregels en afspraken worden nog eens herhaald in paragraaf IV, de acties zijn in Bijlage II opgenomen.**

# I Interbestuurlijke verhoudingen

## I.a Visie interbestuurlijke verhoudingen

Deze visie op de interbestuurlijke verhoudingen bestaat uit drie elementen:

- a. de Gemeente- en Provinciewet fungeren als basis voor de interbestuurlijke afspraken;
- b. de bestuurlijke ordening moet voorzien in de mogelijkheid om op een adequate manier de maatschappelijke opgaven aan te pakken. We werken dan ook probleemgericht;
- c. daaruit volgt de noodzaak tot een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken.

Elk van de overheden (rijk, provincie en gemeente) is onderdeel van het geheel (algemeen belang / maatschappelijke opgaven die voor elk van de overheden gelden) en treedt op als zelfstandig lichaam (open huishouding / toegevoegde waarde).

De uitgangspunten zoals geformuleerd in artt. 108 en 112 e.v. Gemeentewet en artt. 105 en 110 e.v. Provinciewet vormen de basis voor de interbestuurlijke verhoudingen:

- Gemeenten en provincies hebben een open huishouding. Gemeenten hebben een zorgplicht richting de burgers. Gemeenten en provincies kunnen alleen bij of krachtens de wet in medebewind worden geroepen;
- Invloed van gemeenten en provincies op rijksbeleid dat hen aangaat (“niet over ons, zonder ons”; artt. 112, 113 en 114 Gemeentewet en artt. 110, 111 en 112 Provinciewet);
- De Gemeente- en Provinciewet zijn leidend bij het opleggen c.q. wijzigen van taken en bevoegdheden van gemeenten resp. provincies incl. toezicht, informatievoorziening en financiële bepalingen (artt. 115 en 119 Gemeentewet en artt. 113 en 117 Provinciewet);
- De minister van BZK is de spil inzake het rijksbeleid dat gemeenten en provincies aangaat (artt. 116 en 117 Gemeentewet en artt. 114 en 115 Provinciewet: *bevordert beleidsvrijheid van gemeenten en provincies, is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat gemeenten en provincies raakt, degene met wie vroegtijdig door sectordepartementen overleg gepleegd moet worden en is belast met het bevorderen van de decentralisatie ten behoeve van decentrale overheden. Alleen wanneer decentrale overheden een onderwerp niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen, is het mogelijk het onderwerp op rijksniveau te beleggen*).

Elk van de overheden heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het formuleren van zijn bestuurlijke agenda (i.c. de politiek bestuurlijke vertaling van de maatschappelijke opgaven). De belangrijkste (nationaal) maatschappelijke opgaven raken alle overheden. Hierbij geldt als uitgangspunt: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’.

In de onderlinge verhoudingen tussen de overheden is de norm dat bevoegdheden worden uitgeoefend op basis van de wet- en regelgeving. Beleidsnota's binden alleen de opsteller van de nota.

Gezamenlijk gevoelde urgentie en ambitie kunnen leiden tot zelfbinding van de verschillende partijen in de vorm van een bestuursakkoord<sup>1</sup>. IPO en VNG kunnen hun leden formeel niet binden, maar zorgen wel voor het raadplegen, stimuleren en activeren van hun achterban. Voor het kabinet geldt vanzelfsprekend dat hij verantwoording schuldig is aan het parlement.

Startpunt van de versterking van de bestuurlijke ordening zijn: democratische legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie:

- verantwoordelijkheidstoedeling bij gezamenlijke zorg voor het domein: hier luistert de verantwoordelijkheidsdeling nog nauwer omdat burgers geen boodschap hebben aan onderlinge competentiediscussies tussen rijk, provincies en gemeenten;
- Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden staan voorop: versnippering wordt voorkomen;
- De uitvoering staat centraal. Vanwege de nabijheid van het lokale bestuur tot de burger is lokale beleidsvrijheid een belangrijk uitgangspunt;
- Dit alles vraagt bestuurlijk lef in twee betekenissen: 1) bestuurders moeten hun verantwoordelijkheid nemen en daarop aanspreekbaar zijn en 2) bestuurders moeten het lef hebben om te zeggen dat een ander verantwoordelijk is. Het kabinet legt dan ook geen verantwoording aan het parlement af over taken die tot de autonomie van gemeenten en provincies behoren.

Bovenstaande visie leidt tot de volgende omgangsregels die kabinet, IPO en VNG in acht willen nemen:

- 1 Rijk, provincies en gemeenten richten zich de komende periode op: een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid zowel in bestuurlijke als financiële zin, vermindering van centrale regels (deregulering en ontbureaucratisering), vermindering van gedetailleerd medebewind en specifieke uitkeringen, vermindering van het verticale toezicht en leggen de nadruk op resultaten in plaats van processen.
- 2 De uitvoering van beleid staat daarbij centraal. Bestuurlijke arrangementen worden getoetst op hun uitvoerbaarheid. Omwille van een effectief beleid kan worden gekozen voor differentiatie in rijkssturing richting het decentrale niveau en maatwerk op decentraal niveau.
- 3 Overheden informeren elkaar over nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheid raken op een zodanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast.

1 Een bestuursakkoord is een schriftelijke afspraak of een samenstel van afspraken – onder welke benaming dan ook – tussen rijk en vertegenwoordigers van overheden (zoals IPO en VNG). De afspraken hebben betrekking op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden door bestuursorganen of zijn anderszins gericht op verwerkelijking van overheidsbeleid.

- 4 Het rijk betreft de provincies en gemeenten bij beleid dat hen aangaat. Concept-regelgeving en –beleid wordt aan IPO en VNG voorgelegd, waarop zij in principe binnen 2 maanden kunnen reageren, ingeval zij niet al betrokken waren in het beleidsproces.
- 5 Het rijk geeft bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor de provincies en gemeenten inzicht in de financiële consequenties (art. 2 Fwv) en in de bestuurlijke / 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 kan worden beoordeeld. In het oordeel is besloten of beleidsvoornemens in overeenstemming zijn met de afspraken over de interbestuurlijke verhoudingen, zoals in onderhavig document zijn vastgelegd.
- 6 Tijdens de kabinetsformatie behoort de kabinets(in)formateur de provincies en gemeenten (IPO en VNG) te consulteren wanneer de bestuurlijke en financiële verhoudingen onderwerp van gesprek zijn. Na de totstandkoming van een nieuw kabinet vindt zo spoedig mogelijk een Overhedenoverleg tussen het nieuwe kabinet en de besturen van VNG en IPO plaats. Onderwerp van gesprek is de rol van de medeoverheden bij het aanpakken van de maatschappelijke opgaven zoals opgenomen in het regeerakkoord met respect voor elkaars positie.

## I.b Sturing

Er zijn drie vormen van sturing binnen de interbestuurlijke relaties:

- a. via wettelijke voorschriften;
- b. via financiële middelen;
- c. in de praktijk gaat ook sturing uit van wederzijdse afspraken.

Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Het rijk formuleert geen prestaties waarover het geen verantwoordelijkheid draagt (autonome bevoegdheid provincies en gemeenten);
- Het rijk zorgt voor een eenduidig, effectief en efficiënt sturingsarrangement (geen stapeling van instrumenten) en stuurt in beginsel alleen op resultaten (het 'wat'), niet op proces (het 'hoe');
- Prestatiesturing vanuit het rijk is alleen dan mogelijk wanneer sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en provincies en gemeenten in medebewind worden geroepen. Daarbij geldt dat prestatiesturing met financiële sanctionering alleen plaatsvindt bij specifieke uitkeringen;
- Indien rijk, provincies en gemeenten een gezamenlijke urgentie en ambitie voelen dan kan dit leiden tot zelfbinding van partijen. Deze wederzijdse afspraken vragen om zakelijke verhoudingen en gelijkwaardigheid.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende actie ten aanzien van sturing:

- A) Partijen komen binnen een jaar met maatregelen ter reductie van administratieve lasten in de bestuurlijke kolom. Zij gaan de sturings- en prestatiebureaucratie te lijf: rijk, provincies en gemeenten snoeien in administratieve lasten, planverplichtingen en/of specifieke uitkeringen. Zij schonen sturingsarrangementen op waarbij sprake is van stapeling van instrumenten.

## I.C Verantwoording en interbestuurlijk toezicht

Bij interbestuurlijk toezicht is de verhouding tot horizontale verantwoording en de interne kwaliteitszorg van groot belang.

Als uitgangspunt geldt dat het verticaal interbestuurlijk toezicht beperkt wordt, indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn. Daarbij geldt het volgende:

- Provincies en gemeenten leggen zelf rekenschap af aan burgers en bedrijfsleven. De ontwikkeling van het ICT-instrumentarium kan hier een extra dimensie aan geven;
- Horizontale verantwoording is een zaak tussen het college en de gemeenteraad of provinciale staten, alsook tussen organisatie en bestuur (vormen van verzelfstandiging);
- Daarnaast zijn rijk, provincies en gemeenten zelf verantwoordelijk voor hun eigen kwaliteitszorgsysteem. Prestatievergelijking kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren, bijv. via benchmarking en kwaliteitshandvesten;
- Verticaal interbestuurlijk toezicht zelf moet efficiënt worden ingericht. Dat betekent in beginsel: toezicht door één toezichthouder en dus geen stapeling van toezicht.

Zelfverantwoording en autonomie staan niet tegenover afspraken over toezicht door andere overheden, ze vullen elkaar aan. De regelgeving moet hier op afgestemd zijn. Overmaat aan regulering en toezicht moeten rijk, provincies en gemeenten aanpakken. In de sectorregelgeving wordt steeds bekeken of de positie van de gemeenteraden en provinciale staten voldoende krachtig is gedefinieerd ten behoeve van horizontale verantwoording.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende actie ten aanzien van verantwoording en interbestuurlijk toezicht:

- B) Vereenvoudiging van het toezichtstelsel is nodig om bestuurlijke drukte en administratieve lasten terug te dringen. In het traject onder leiding van de Commissaris van de Koningin van Groningen, de heer Alders, worden criteria en randvoorwaarden opgesteld voor effectieve, efficiënte en transparante interbestuurlijke toezichtsarrangementen. De voorstellen uit dit traject keren ter bespreking terug in het Overhedenoverleg voor zomer 2005 en kunnen leiden tot aanpassing van bestuurlijke toezichtsarrangementen.

Bovendien spreken kabinet, IPO en VNG af:

- C) Een gezamenlijke verkenning uit te voeren naar de werkwijze en de omvang van de gedeconcentreerde rijksdiensten. Daarbij is de vraag aan de orde of bij een andere verdeling van verantwoordelijkheden decentrale overheden taken kunnen overnemen en welke dereguleringswinst daarmee kan worden geboekt. De resultaten van deze verkenning dienen medio 2006 gereed te zijn. De verkenning wordt in samenhang met de acties voortkomend uit het Programma Andere Overheid uitgevoerd.

## I.d Relatie tot de Europese Unie

Overeenkomstig de subsidiariteitstoets treedt de Europese Unie (EU) slechts op indien en voor zover bepaalde doelstellingen niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden bereikt. Voor de toedeling en uitvoering van taken is het bestuursniveau het uitgangspunt dat zich het dichtst bij de burger bevindt, tenzij dat niet doeltreffend en doelmatig is.

Naast het oordeel van het rijk in de voorbereidende fase of een beleidsvoornemen op het niveau van de EU of de lidstaat moet worden opgepakt, zal het rijk in deze fase ook nadrukkelijk de opvattingen van de provincies en gemeenten over de eventuele (uitvoerings)consequenties voor hun bestuursniveau in het Nederlandse standpunt betrekken. Daarom treden rijk, provincies en gemeenten in een zo vroeg mogelijke fase van de beleidsvoorbereiding met elkaar in overleg om nieuwe Europese beleidsvoornemens te beoordelen op de bestuurlijke en financiële consequenties (incl. administratieve lasten) voor de provincies en gemeenten.

Dit overleg wordt ook in het verdere Europese beleidsproces voortgezet. Partijen houden daarbij hun achterban op de hoogte. Provincies en gemeenten benutten actiever de mogelijkheden van hun lidmaatschap van Nederlandse EU-overlegfora zoals de BNC (Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen), het Europa-overleg, het ISO (Interdepartementaal Steunoverleg) en het IOEA (Interdepartementaal Overleg Europees Aanbesteden).

Het rijk zal tezamen met de provincies en gemeenten over concrete gemeenschappelijke thema's op ad hoc basis interbestuurlijke dossierteams samenstellen.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende actie ten aanzien van de relatie tot de EU:

- D) Mede in relatie tot de nieuwe EU Grondwet moeten de interbestuurlijke verhoudingen in de Europese context nader te worden vastgelegd. De waarborging van de positie van provincies en gemeenten is daarbij van belang. In 2005 wordt in het Overhedenoverleg gesproken over de consequenties van de EU Grondwet en reguliere EU wet- en regelgeving voor decentrale overheden.
- E) Ook worden afspraken gemaakt over de wijze waarop financiële consequenties van Europese regelgeving voor rijk, provincies en gemeenten worden opgevangen. Daarbij wordt gekeken naar de aanbevelingen van de Rfv in haar jaarrapport 2004.

## I.e Relatie tussen territoriaal en functioneel bestuur

De interbestuurlijke verhoudingen vinden hun basis in de bestuurlijke hoofdstructuur. Overheidstaken zijn de afgelopen twee decennia niet alleen langs territoriale weg gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies, maar ook naar langs functionele weg. Vaak is daarbij sprake van indirecte of andersoortige democratische legitimatie.

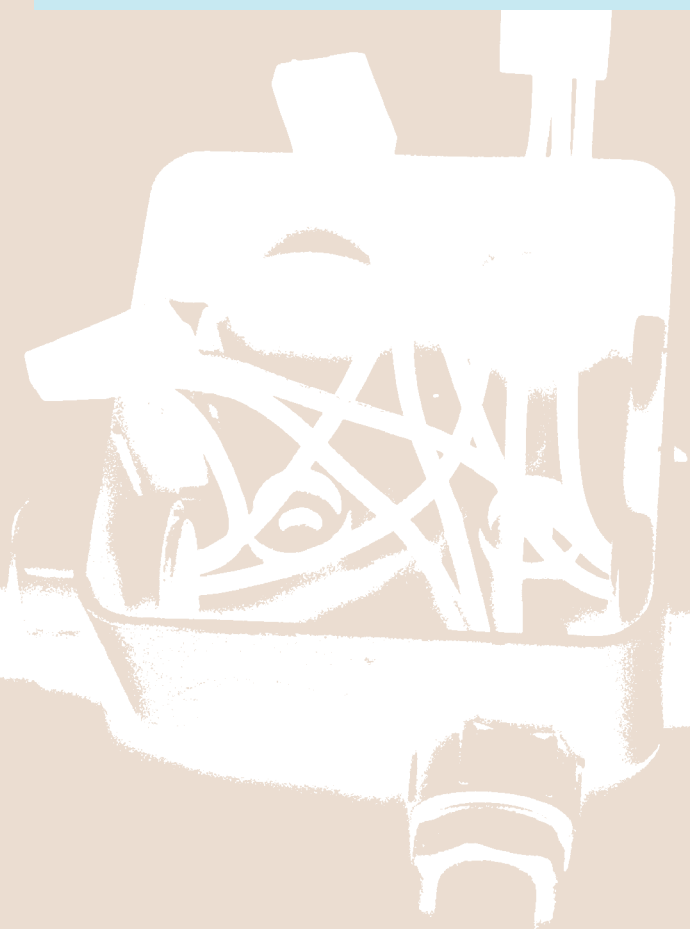
Niet altijd is een consistente lijn gevolgd bij het decentraliseren van taken. Het beeld is daardoor ontstaan dat het openbaar bestuur in Nederland versnipperd is. Onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.

Dit heeft tot gevolg dat samenhangend provinciaal of lokaal bestuur moeilijk te verwezenlijken is. Decentrale overheden worstelen met hun regierol in ketens en netwerken waarvan ook functionele partners deel uit maken. Aan de andere kant geldt dat maatschappelijke instellingen (bijv. instellingen met een wettelijke taak), functioneel bestuur (bijv. waterschappen) en functionele arrangementen (scholen) een eigen verantwoordelijkheid en positie hebben en een onmisbare rol vervullen in het oplossen van maatschappelijke problemen.

Partijen voelen de behoefte om helderheid te scheppen over de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur. De aandacht dient daarbij uit te gaan naar de positie, verantwoordelijkheid, democratische legitimatie, effectiviteit en efficiëntie van functionele organen. Zowel wat betreft de positionering van het algemene bestuur als wat betreft de relatie met de positie van de burger.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende actie ten aanzien van de relatie tussen territoriaal en functioneel bestuur:

- F) Overheden voeren een gezamenlijke verkenning uit naar de relatie tussen functionele besturen en de bestuurlijke hoofdstructuur. De aandacht dient daarbij uit te gaan naar de positie, verantwoordelijkheid, democratische legitimatie, effectiviteit en efficiëntie van functionele organen. Deze verkenning zal de basis vormen voor een visie op de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur. De uitkomsten van de verkenning worden in 2005 in het Overhedenoverleg besproken.





## II Financiële verhoudingen

Provinciale en gemeentelijke inkomsten zijn in drie groepen te onderscheiden. De rangorde zoals onderstaand gehanteerd, is daarbij van belang in verband met de beleidsvrijheid op provinciaal en lokaal niveau.

### A Eigen inkomsten provincies en gemeenten

Gemeenten en provincies hebben een voldoende en gevarieerd belastingpakket, dat ze binnen de kaders van wet- en regelgeving kunnen inzetten. Een eigen belastinggebied is een voorwaarde voor de uitoefening van de provinciale en gemeentelijke beleidsvrijheid.

### B Algemene uitkering: Provincie- en Gemeentefonds

- Er is een vaste systematiek die de voeding van het Provincie- en Gemeentefonds regelt. Deze systematiek is gebaseerd op een evenredige ontwikkeling van de fondsen in relatie tot de gecorrigeerde rijksuitgaven.
- In het Bestuurlijke Overleg Financiële verhouding (BOFv) van 27 oktober 2004 zijn afspraken tussen de fondsbeheerders, VNG en IPO bezegeld terzake uitnames uit fondsen, vragen van gemeenten en ministeries over 'fictieve' budgetten en de financiële monitors op deelterreinen.

### C Specifieke uitkeringen

- Bij de totstandkoming en aanpassing van specifieke uitkeringen wordt vooraf inzicht gegeven in de financiële effecten op het betrokken beleidsterrein (art. 2 Fvw). Op basis van dit inzicht worden conclusies voor de taakuitoefening getrokken zodat geen financiële afwenteling op gemeenten en provincies plaatsvindt.
- Verantwoording over specifieke uitkeringen gebeurt via het principe van single-information en single-audit.

#### Algemeen

- Het financiële arrangement volgt het bestuurlijke arrangement: wie een taak uitvoert, moet over het benodigde geld en budgetflexibiliteit beschikken. De financiële verantwoording is afgeleid van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies en gemeenten;
- Art. 2 Fvw wordt stringent toegepast (uitspraak over kosten en uitspraak over mogelijke dekking);
- Indien sprake is van medebewind, biedt het rijk compensatie op basis van art. 108 Gemeentewet en art. 105 Provinciewet. Het rijk vergoedt de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de opgelegde verplichting inclusief de kosten verbonden met de verplichte informatieverstrekking.

- Overeenkomstig art. 2 Besluit Financiële Verhouding 2001 ontvangen gemeenten en provincies vóór 1 juli voorafgaand aan het begrotingsjaar informatie over de gemeente- en provinciefondsuitkering van het betreffende begrotingsjaar. De meicirculaire verschijnt in mei. De septembercirculaire gaat op Prinsjesdag uit. Voorafgaand aan de verschijning van de circulaire vindt het BOFv plaats.
- Overeenkomstig art. 28 Besluit Financiële Verhouding 2001 worden de verwachte wijzigingen in de specifieke uitkeringen bekend gemaakt vóór 1 oktober voorafgaand aan het jaar waarin zij in werking treden. In aanvulling hierop geeft het rijk verwachte wijzigingen zoveel eerder aan als noodzakelijk is om gemeenten en provincies de nodige maatregelen te laten treffen.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende actie ten aanzien van de financiële verhoudingen:

- G) Partijen voeren een gezamenlijke verkenning op het decentrale eigen inkomstengebied uit overeenkomstig het plan van aanpak zoals afgesproken tijdens het overleg tussen kabinet, VNG en IPO op 9 november 2004.

### III Borging van afspraken en rol minister van BZK

#### Borging van afspraken

Voor naleving van de afspraken en omgangsregels maken de partijen gebruik van de volgende (bestuurlijke) fora:

Het halfjaarlijkse **Overhedenoverleg** onder leiding van de minister-president geldt als forum voor bespreking van interbestuurlijke onderwerpen. De bespreking van onderwerpen leidt tot afspraken tussen het kabinet, IPO en VNG. Dit kan zijn weerslag in een gezamenlijk persbericht krijgen.

De ministers BZK, BVK en FIN en de voorzitters van IPO en VNG zijn vaste deelnemers. Afhankelijk van de agenda nemen andere bewindspersonen, IPO / VNG / UvW-bestuursleden of externe deskundigen deel.

Rijk, IPO en VNG informeren elk op hun eigen wijze hun volksvertegenwoordigende lichamen over het resultaat van dit overleg.

Het **Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding** (BOFv) is het platform waar een oordeel wordt gevormd over de financiële stand van zaken van medeoverheden in relatie tot hun taken. In het BOFv vindt besluitvorming plaats over de uitkomsten van de normeringssystematiek en over de toepassing van art. 2 Fvw en het eigen inkomstengebied van provincies en gemeenten.

De minister van BZK (voorzitter), minister (en staatssecretaris) van Financiën, en de besturen van de VNG en het IPO nemen deel aan het overleg. Andere kabinetsleden kunnen aanschuiven.

#### Rol van de minister van BZK

Overeenkomstig de Gemeentewet en de Provinciewet is de minister van BZK eerst-verantwoordelijke voor de bestuurlijke verhoudingen met de provincies en gemeenten. De minister van BZK is binnen het rijk als eerste aanspreekbaar op de bewaking van de afspraken en omgangsregels zoals vastgelegd in deze Code (voor de financiële verhoudingen in samenspraak met de minister van Financiën).

De minister van BZK faciliteert de totstandkoming van bestuurlijke arrangementen, jaagt zonodig processen aan en intervenueert richting collega-bewindsliden. Richting de provincies en gemeenten geldt dat de minister van BZK in eerste instantie een helpende hand toesteekt, zonodig een aanjagende functie vervult en interventies pleegt.

## Rol Raad van State

Partijen hechten aan naleving van de afspraken en spreken daarom af gebruik te maken van de volgende mogelijkheid:

- a) In artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State is bepaald dat de regering de Raad voorts hoort over alle zaken waaromtrent de regering dat nodig oordeelt. De minister van BZK zal van die mogelijkheid gebruik maken in de volgende gevallen:
  - om de Raad te vragen een periodieke beschouwing op te stellen (eens in de twee jaar) over de interbestuurlijke verhoudingen in het licht van de regelgeving waarover de Raad in de daaraan voorafgaande periode heeft geadviseerd;
  - voor het vragen van advies over specifieke aangelegenheden<sup>2</sup>.
- b) Dit laat onverlet dat de minister van BZK in de aanbiedingsbrief aan de Raad van State bij een verplichte adviesaanvraag als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Raad van State (wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur) gerichte vragen kan stellen.
- c) De periodieke beschouwing wordt besproken in het Overhedenoverleg en kan tot herijking van de gemaakte interbestuurlijke afspraken leiden;
- d) Voor adviezen op een ander terrein dan de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen (bijv. financieel) ligt het meer voor de hand een (ad hoc) commissie van wijzen te raadplegen. Over de samenstelling en de opdracht van deze commissie dient overeenstemming tussen partijen te bestaan.
- e) De resultaten van de advisering worden direct bekend gemaakt aan IPO en VNG. De advisering en de daarop te nemen acties keren ter bespreking terug in het Overhedenoverleg.

2 De vragen hebben betrekking op belangrijke onderwerpen waarover partijen het niet eens zijn. Over de formulering van de adviesaanvraag dient tussen het kabinet, IPO en VNG overeenstemming te bestaan. De rol van de Raad van State is daarbij niet arbitrerend, maar adviserend.

## IV Afspraken interbestuurlijke verhoudingen

Kabinet, IPO en VNG willen met behulp van afspraken over de interbestuurlijke verhoudingen het functioneren van de gehele overheidssector verbeteren door de bestuurslagen gezamenlijk en individueel beter te laten functioneren. Het is daarom van belang de afspraken regelmatig te actualiseren.

Bij deze afspraken is een document (Bijlage III) gevoegd waarin wet- en regelgeving en interbestuurlijke afspraken uit het verleden zijn opgenomen. Deze afspraken gelden nog steeds en vormen de basis voor de afspraken die nu worden aangegaan.

Kabinet, IPO en VNG nemen de volgende omgangsregels in acht:

- 1 Rijk, provincies en gemeenten richten zich de komende periode op: een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid zowel in bestuurlijke als financiële zin, vermindering van centrale regels (deregulering en ontbureaucratisering), vermindering van gedetailleerd medebewind en specifieke uitkeringen, vermindering van het verticale toezicht en leggen de nadruk op resultaten in plaats van processen.
- 2 De uitvoering van beleid staat daarbij centraal. Bestuurlijke arrangementen worden getoetst op hun uitvoerbaarheid. Omwille van een effectief beleid kan worden gekozen voor differentiatie in rijkssturing richting het decentrale niveau en maatwerk op decentraal niveau.
- 3 Overheden informeren elkaar over nieuwe 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. Concept-regelgeving en –beleid wordt aan IPO en VNG voorgelegd, waarop zij in principe binnen 2 maanden kunnen reageren, ingeval zij niet al betrokken waren in het beleidsproces.
- 5 Het rijk geeft bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor de provincies en gemeenten inzicht in de financiële consequenties (art. 2 Fvw) en in de bestuurlijke / 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 kan worden beoordeeld. In het oordeel is besloten of beleidsvoornemen in overeenstemming zijn met de afspraken over de interbestuurlijke verhoudingen, zoals in onderhavig document zijn vastgelegd.
- 6 Tijdens de kabinetsformatie behoort de kabinets(in)formateur de provincies en gemeenten (IPO en VNG) te consulteren wanneer de bestuurlijke en financiële verhoudingen onderwerp van gesprek zijn. Na de totstandkoming van een nieuw kabinet vindt zo spoedig mogelijk een Overhedenoverleg tussen het nieuwe kabinet en de besturen van VNG en IPO plaats. Onderwerp van gesprek is de rol van de mede-overheden bij het aanpakken van de maatschappelijke opgaven zoals opgenomen in het regeerakkoord met respect voor elkaars positie.

Partijen hechten aan naleving van de afspraken en spreken daarom af gebruik te maken van de volgende mogelijkheid:

- a) In artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State is bepaald dat de regering de Raad voorts hoort over alle zaken waaromtrent de regering dat nodig oordeelt. De minister van BZK zal van die mogelijkheid gebruik maken in de volgende gevallen:
  - om de Raad te vragen een periodieke beschouwing op te stellen (eens in de twee jaar) over de interbestuurlijke verhoudingen in het licht van de regelgeving waarover de Raad in de daaraan voorafgaande periode heeft geadviseerd;
  - voor het vragen van advies over specifieke aangelegenheden.
- b) Dit laat onverlet dat de minister van BZK in de aanbiedingsbrief aan de Raad van State bij een verplichte adviesaanvraag als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Raad van State (wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur) gerichte vragen kan stellen.
- c) De periodieke beschouwing wordt besproken in het Overhedenoverleg en kan tot herijking van de gemaakte interbestuurlijke afspraken leiden;
- d) Voor adviezen op een ander terrein dan de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen (bijv. financieel) ligt het meer voor de hand een (ad hoc) commissie van wijzen te raadplegen. Over de samenstelling en de opdracht van deze commissie dient overeenstemming tussen partijen te bestaan.
- e) De resultaten van de advisering worden direct bekend gemaakt aan IPO en VNG. De advisering en de daarop te nemen acties keren ter bespreking terug in het Overhedenoverleg.



Bijlage:  
Overzicht met acties  
Code Interbestuurlijke  
Verhoudingen

---

**II**

Kabinet, IPO en VNG hebben voor de resterende periode van dit kabinet overeenstemming over onderstaande agenda met te ondernemen acties.

- A) Partijen komen binnen een jaar met maatregelen ter reductie van administratieve lasten in de bestuurlijke kolom. Zij gaan de sturings- en prestatiebureaucratie te lijf: rijk, provincies en gemeenten snoeien in administratieve lasten, planverplichtingen en/of specifieke uitkeringen. Zij schonen zij sturingsarrangementen op waarbij sprake is van stapeling van instrumenten.
- B) Vereenvoudiging van het toezichtstelsel is nodig om bestuurlijke drukte en administratieve lasten terug te dringen. In het traject onder leiding van de Commissaris van de Koningin van Groningen, de heer Alders, worden criteria en randvoorwaarden opgesteld voor effectieve, efficiënte en transparante interbestuurlijke toezichtsarrangementen. De voorstellen uit dit traject keren ter bespreking terug in het Overhedenoverleg voor zomer 2005 en kunnen leiden tot aanpassing van bestuurlijke toezichtsarrangementen.
- C) Een gezamenlijke verkenning uit te voeren naar de werkwijze en de omvang van de gedeconcentreerde rijksdiensten. Daarbij is de vraag aan de orde of bij een andere verdeling van verantwoordelijkheden decentrale overheden taken kunnen overnemen en welke dereguleringswinst daarmee kan worden geboekt. De resultaten van deze verkenning dienen medio 2006 gereed te zijn. De verkenning wordt in samenhang met de acties voortkomend uit het Programma Andere Overheid uitgevoerd.
- D) Mede in relatie tot de nieuwe EU Grondwet moeten de interbestuurlijke verhoudingen in de Europese context nader te worden vastgelegd. De waarborging van de positie van provincies en gemeenten is daarbij van belang. In 2005 wordt in het Overhedenoverleg gesproken over de consequenties van de EU Grondwet en reguliere EU wet- en regelgeving voor decentrale overheden.
- E) Ook worden afspraken gemaakt over de wijze waarop financiële consequenties van Europese regelgeving voor rijk, provincies en gemeenten worden opgevangen. Daarbij wordt gekeken naar de aanbevelingen van de Rfv in haar jaarrapport 2004.
- F) Overheden voeren een gezamenlijke verkenning uit naar de relatie tussen functionele besturen en de bestuurlijke hoofdstructuur. De aandacht dient daarbij uit te gaan naar de positie, verantwoordelijkheid, democratische legitimatie, effectiviteit en efficiëntie van functionele organen. Deze verkenning zal de basis vormen voor een visie op de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur. De uitkomsten van de verkenning worden in 2005 in het Overhedenoverleg besproken.
- G) Partijen voeren een gezamenlijke verkenning op het decentrale eigen inkomstengebied uit overeenkomstig het plan van aanpak zoals afgesproken tijdens het overleg tussen kabinet, VNG en IPO op 9 november 2004.



**(Tussen)producten****Deadline**

**A) Plan maatregelen reductie interbestuurlijke AL. Partijen gaan sturings- en prestatie-bureaucratie te lijf: (interbestuurlijke) Administratieve lasten, planverplichtingen, specifieke uitkeringen.**

Overzicht van lopende trajecten (bijv. in het kader van PAO): gereed begin 2005.  
Concrete suggesties voor / afspraken over reductie interbestuurlijke lasten (naast de al lopende trajecten): najaar 2005.

Overhedenoverleg najaar 2005: afspraken over reductievoorstellen

**A) Partijen gaan sturings- en prestatie-bureaucratie te lijf: administratieve lasten medeoverheden (richting burgers, bedrijven en instellingen).**

Voorjaar 2005: Alle nulmetingen bedrijven, burgers en instellingen voor provincies en gemeente gereed.  
Voorjaar 2005: gezamenlijk afspraken IPO, VNG, kabinet gereed.

Overhedenoverleg voorjaar 2005: uitkomsten nulmetingen en afspraken over aanpak

**B) Vereenvoudiging van het toezichtstelsel**

In traject interbestuurlijk toezicht o.l.v. CdK Alders: opstellen van criteria en randvoorwaarden voor interbestuurlijke toezichtarrangementen: gereed voor zomer 2005

Overhedenoverleg voorjaar 2005: bespreken uitkomsten traject Alders

**C) Verkenning naar de werkwijze en de omvang van de gedeconcentreerde rijksdiensten.**

Definitie gereed voor zomer 2005.  
Opdrachtformulering gereed medio 2005.  
Verkenning gereed: voorjaar 2006

Overhedenoverleg voorjaar 2006: bespreken verkenning

**D) Bespreken consequenties van de EU Grondwet en reguliere EU wet- en regelgeving voor decentrale overheden.**

Vorbereiding in Europa Overleg Binnenlands Bestuur (EOBB), eerste kwartaal 2005

Overhedenoverleg voorjaar 2005

**E) Bespreken wijze waarop financiële consequenties van Europese regelgeving voor Rijk, provincies en gemeenten worden opgevangen.**

Afspraak komt voort uit BOFv 27 oktober 2004, waarbij gerefereerd is aan het Rfv-jaarrapport 2004 en het AR-rapport.

BOFv april / mei 2005

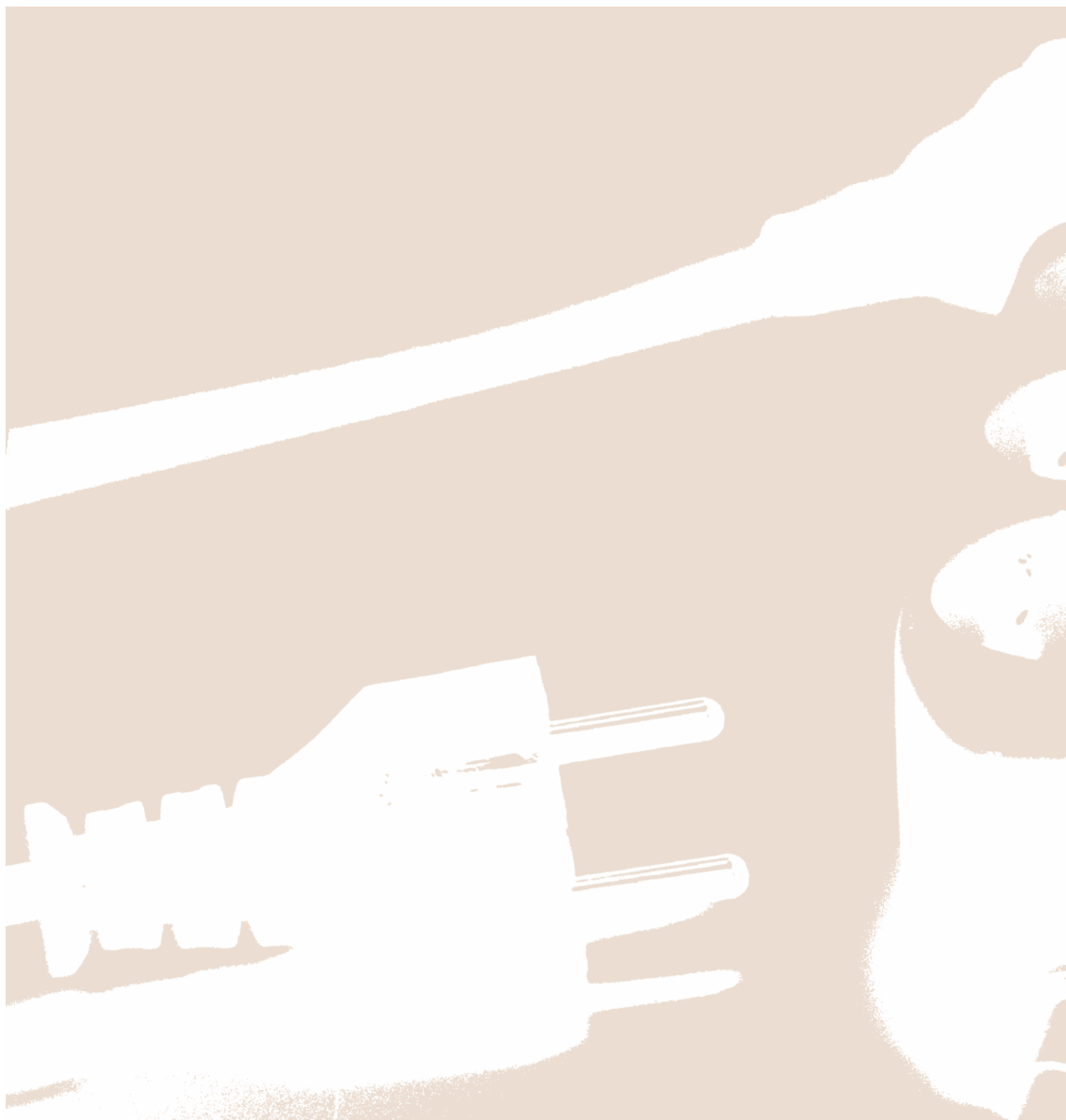
**F) Verkenning uit naar de relatie tussen functionele besturen en de bestuurlijke hoofdstructuur als basis voor een visie op de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur.**

Definitie en opdrachtformulering gereed eerste kwartaal 2005.

Overhedenoverleg najaar 2005: uitkomsten en standpuntbepaling verkenning.  
Overhedenoverleg voorjaar 2006: formuleren en bespreken visie.

Trekker	Betrokkenen	
A)	<b>Plan maatregelen reductie interbestuurlijke AL. Partijen gaan sturings- en prestatie-bureaucratie te lijf: (interbestuurlijke) Administratieve lasten, planverplichtingen, specifieke uitkeringen.</b>	
	VNG (i.s.m. VGS)	IPO, BZK (DGKB en DGMOS), BVK (PAO), Financiën en vakministeries.
A)	<b>Partijen gaan sturings- en prestatie-bureaucratie te lijf: administratieve lasten medeoverheden (richting burgers, bedrijven en instellingen).</b>	
	BZK (DGKB)	IPO en VNG zijn zelf verantwoordelijk voor aanpak administratieve lasten. Afstemming vindt met BZK plaats. Overige betrokkenen: Financiën, BZK (DGMOS), BVK (PAO), Justitie en andere ministeries.
B)	<b>Vereenvoudiging van het toezichtstelsel</b>	
	BZK (DGKB)	IPO, VNG, BZK (DGMOS), gemeenten, provincies, overige ministeries.
C)	<b>Verkenning naar de werkwijze en de omvang van de gedeconcentreerde rijksdiensten.</b>	
	BZK (DGKB)	IPO, VNG, BZK (DGMOS), BVK (PAO), diverse ministeries, veld.
D)	<b>Bespreken consequenties van de EU Grondwet en reguliere EU wet- en regelgeving voor decentrale overheden.</b>	
	IPO	BZK (DGKB), IPO, VNG, BuiZa, VROM en UvW
E)	<b>Bespreken wijze waarop financiële consequenties van Europese regelgeving voor Rijk, provincies en gemeenten worden opgevangen.</b>	
	Financiën	BZK (DGKB), IPO, VNG
F)	<b>Verkenning uit naar de relatie tussen functionele besturen en de bestuurlijke hoofdstructuur als basis voor een visie op de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur.</b>	
	BZK (DGKB)	IPO, VNG, diverse ministeries, veld

	<b>(Tussen)producten</b>	<b>Deadline</b>
<b>G)</b>	<b>Verkenning op het decentrale eigen inkomstengebied</b>	
	Begin februari 2005: bestuurlijke bespreking tussenproduct.	BOFv april / mei 2005
<b>H)</b>	<b>Periodieke beschouwing door RvS over interbestuurlijke verhoudingen</b>	
	Voorjaar 2005: Concept-adviesaanvraag gereed met punten waaraan Raad van State aandacht kan schenken.	Overhedenoverleg voorjaar 2006: eerste beschouwing gereed



Trekker	Betrokkenen	
<b>G)</b>	<b>Verkenning op het decentrale eigen inkomstengebied</b>	
	BZK (DGKB) / Financiën	IPO, VNG
<b>H)</b>	<b>Periodieke beschouwing door RvS over interbestuurlijke verhoudingen</b>	
	BZK (DGKB)	IPO, VNG, BZK (CZW), overige ministeries incl. AZ en Financiën.



**Bijlage:  
Bestaande afspraken  
Rijk-IPO-VNG**

**III**

1. Wettelijke afspraken op bestuurlijk terrein
2. Wettelijke afspraken op financieel terrein
3. Kabinetsreactie 'De rol van specifieke uitkeringen in de financiële verhouding', juni 2002
4. Afspraken opgenomen in 'Overheden over toekomst' Bestuursakkoord-nieuwe-stijl, 4 maart 1999
5. Afspraken naar aanleiding van Catshuissessie 29 januari 2004
6. Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden, december 2001
7. Europees Handvest inzake lokale autonomie (Raad van Europa, 1985)

Overzicht relevante wetsartikelen

In deze bijlage wordt een meer gedetailleerd overzicht geboden van de bestaande wettelijke bepalingen en afspraken rondom de interbestuurlijke verhoudingen.

Het gaat daarbij om:

- 1 Wettelijke afspraken op bestuurlijk terrein;
- 2 Wettelijke afspraken op financieel terrein;
- 3 Kabinetsreactie 'De rol van specifieke uitkeringen in de financiële verhouding', juni 2002;
- 4 Afspraken opgenomen in 'Overheden over toekomst' Bestuursakkoord-nieuwe-stijl, 4 maart 1999;
- 5 Afspraken naar aanleiding van Catshuissessie 29 januari 2004;
- 6 Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden, december 2001;
- 7 Europees Handvest inzake lokale autonomie (Raad van Europa, 1985).

#### **Ad. 1 Wettelijke afspraken op bestuurlijk terrein**

Hierbij zijn uiteraard de Gemeente- en Provinciewet het meest bepalend. Hieronder volgt een korte opsomming van relevante artikelen uit beiden.

##### **Gemeentewet**

- Art. 108: Het in medebewind roepen is alleen mogelijk bij of krachtens de wet.
- Art. 112: Rijk doet college desgevraagd mededeling van standpunten en voornemens die betrekking hebben op gemeenten.
- Art. 113: Rijk biedt college desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die betrekking hebben op gemeenten.
- Art. 114: Rijk biedt college desgevraagd de gelegenheid tot het geven van een oordeel omtrent ontwerpen van wetten, AmvB's en ministeriële regelingen. Bij de toelichting op de regelgeving worden de gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeenten genoemd.
- Art. 115: Gemeentewet is leidend, bij het in medebewind roepen of bij aanzienlijke wijziging van taken en bevoegdheden van gemeenten, tenzij bijzonder aangewezen in verband met openbaar belang.
- Art. 116: MinBZK is verantwoordelijk voor coördinatie rijksbeleid dat gemeenten raakt. Overleg vindt door vakministers met hem plaats. MinBZK bevordert de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur.
- Art. 117: MinBZK bevordert de decentralisatie ten behoeve van gemeenten. Alleen wanneer gemeenten een onderwerp niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen, is het mogelijk dit op rijksniveau te beleggen.
- Art. 118: Gemeenten hebben desgevraagd informatieplicht richting het rijk.
- Art. 119: Gemeenten hebben informatieplicht richting het rijk in gevallen die bij of krachtens de wet zijn geregeld.
- Art. 120: Idem richting provincies.

## Provinciewet

- Art. 105: vergelijk art. 108 Gemeentewet.  
Art. 110: vergelijk art. 112 Gemeentewet.  
Art. 111: vergelijk art. 113 Gemeentewet.  
Art. 112: vergelijk art. 114 Gemeentewet.  
Art. 113: vergelijk art. 115 Gemeentewet.  
Art. 114: vergelijk art. 116 Gemeentewet.  
Art. 115: vergelijk art. 117 Gemeentewet.  
Art. 116: vergelijk art. 118 Gemeentewet.  
Art. 117: vergelijk art. 119 Gemeentewet.

### Ad. 2 Wettelijke afspraken op financieel terrein

#### Financiële verhoudingswet (Fvw)

- Art 2: Bij beleidsvoornemens van het rijk die (kunnen) leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, worden de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten aangegeven. Tevens wordt aangegeven op welke manier deze opgevangen kunnen worden.

#### Gemeentewet

- Art. 108: Indien gemeenten in medebewind worden geroepen, vergoedt het rijk de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering daarvan.

#### Provinciewet

- Art. 105: vergelijk art. 108 Gemeentewet.

### Ad. 3 Kabinetsreactie 'De rol van specifieke uitkeringen in de financiële verhouding' (juni 2002)

De belangrijkste punten uit deze kabinetsreactie zijn:

- Het bestuurlijke arrangement is uitgangspunt voor het financiële arrangement. De aandacht voor de inrichting van specifieke uitkeringen wordt meer zichtbaar gemaakt.
- Aandacht wordt gericht op de samenhang tussen het bestuurlijke en financiële arrangement, de motivering voor de bekostigingswijze en de keuze voor de inrichting van de geldstroom (indien gekozen wordt voor een specifieke uitkering)
- De uitvoering van de wettelijke vereisten tot overleg over beleidsvoornemens met relevantie voor decentrale overheden is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de vakministers en de ministers van BZK en Financiën.

#### **Ad. 4 Afspraken (opgenomen in ‘Overheden over toekomst’ Bestuursakkoord-nieuwe-stijl, 4 maart 1999)**

Hierbij zijn de volgende afspraken gemaakt:

##### **Normering**

Voorafgaand aan het bestuursakkoord van 1995 waren al afspraken gemaakt inzake de normeringsmethodiek voor Gemeentefonds en Provinciefonds, die – behoudens nadere afspraken – voor onbepaalde tijd gelden. In het bestuursakkoord van 1995 is daarnaar verwezen. Verder is de afspraak gemaakt dat halfjaarlijks bestuurlijk overleg plaatsvindt in het kader van de normering van de beide fondsen. Het overleg in het voorjaar vindt op zodanig tijdstip plaats dat budgettaire gevolgen ervan nog in de volgende begroting kunnen worden meegenomen

##### **Compensatie**

‘Naast wettelijke compensatieregels bij nieuwe taken, geldt in de spiegelbeeldige het volgende: indien de wettelijke opdracht aan gemeenten om een bepaalde taak uit te oefenen vervalt of indien een dergelijke taak op andere wijze wordt bekostigd, vindt in beginsel uitname uit het Gemeentefonds plaats.’

‘...geldt bij overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene middelen in beginsel als uitgangspunt dat het bedrag dat op de rijksbegroting stond in het jaar voorafgaand aan de overheveling wordt overgeheveld. In dat geval zullen er ook afspraken gemaakt worden over op het beleidsterrein betrekking hebbende inspanningen (...) en de kosten die daarmee samenhangen.’

##### **Uitleg 2 Fvw**

Het rijk geeft zich rekenschap van de financiële gevolgen van beleidsvoornemens, waaronder zijn te verstaan: wetsontwerpen, algemene maatregelen van bestuur en mededelingen omtrent voorgenomen beleid in de vorm van plannen of beleidsnota's (uitgezonderd Troonrede en regeringsverklaring).

Artikel 2 Fvw bevat geen beperking voor wat betreft de vraag of beleidsvoornemens specifiek gevolgen hebben voor gemeenten of ook voor anderen (burgers en bedrijven).

#### **Ad. 5 Afspraken naar aanleiding van Catshuisessie 29 januari 2004**

- Het overleg met de VNG en het IPO over de financiële verhouding wordt namens het kabinet gevoerd door de minister van Financiën en de minister van BZK.
- Het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding (BOFv, voorheen het normeringsoverleg) heeft in essentie tot doel gezamenlijk een bestuurlijk oordeel te kunnen geven over de financiën van de medeoverheden in relatie tot de taken waarvoor zij gesteld staan.

Om dat oordeel te kunnen geven is het gewenst dat ieder lid van het kabinet tijdig voor het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding (BOFv) inzicht geeft in de financiële consequenties van zijn beleid voor provincies en gemeenten: de strekking van artikel 2 van de Fvw.



## **Ad. 6 Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden**

De checklist bestaat uit twee onderdelen. Deel a betreft de omgangsregels tussen de overheden bij de totstandkoming en herziening van regelgeving en beleid. Het gaat dan om de voorbereiding van beleid en regelgeving. Bij de regelgeving betreft het niet alleen medewinds-wetgeving, maar ook overige wetgeving die relevant kan zijn voor decentrale overheden. Focus van dit onderdeel is het organiseren van een goed proces van besluitvorming (voorbereiding) met het oog op effectiviteit (doelbereiking, handhaafbaar, uitvoerbaar) en draagvlak voor beleid waarbij medewerking van andere overheden nodig is. De volgende afspraken maken hier deel van uit:

- Indien IPO of VNG signalen van gemeenten of provincies ontvangen dat er een noodzaak bestaat tot (aanpassing van) regelgeving of beleidsvorming, brengen zij de rijksambtenaren die inhoudelijk betrokken zijn bij het beleidsonderwerp, hiervan op de hoogte.
- Provincies en gemeenten informeren het rijk indien zij aanleiding zien tot het ontwikkelen van beleid of regelgeving in autonomie, die in rechtstreeks verband staat met rijksbeleid.
- Het rijk raadpleegt provincies en gemeenten indien het rijk voornemens is over te gaan tot beleid of regelgeving dat provincies en gemeenten weliswaar niet direct raakt, maar wel indirect.
- Beleidsvoornemens met mogelijke financiële gevolgen voor gemeenten en provincies worden jaarlijks opgenomen in het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds / Provinciefonds.
- Ten behoeve van de ontwikkeling van nieuw beleid of regelgeving wordt tijdig overleg gevoerd met IPO en VNG. Tijdig betekent tenminste op een zodanig tijdstip dat het beleid of de regelgeving nog kan worden aangepast voor het naar de minister of het kabinet wordt gestuurd.
- Voorafgaand aan het overleg wordt bezien van wie deelname aan het overleg gewenst is. Daarnaast zal vooraf bezien moeten worden in welke vorm het overleg plaatsvindt en dient duidelijkheid te bestaan over de positie van de deelnemers aan het overleg.
- Aandachtspunten tijdens het overleg zijn in ieder geval: noodzaak om te besluiten tot regelgeving of beleid, noodzaak van experimenten of 'droogzwem'-exercities voordat besloten wordt tot regelgeving of beleid, verhouding tot andere rijksregelgeving en beleid, verhouding tot bestaand(e) decentrale regelgeving en beleid en cumulatie van rijks- en decentrale regelgeving en beleid.
- Indien nut en noodzaak van regelgeving of beleidsvorming vaststaat, worden in het overleg afspraken gemaakt over: planning van het regelgevings- of beleidsproces, wijze van handhaving (bestuursrecht of strafrecht), vereiste personele capaciteit, bekostiging, overgangsrecht en / of horizonbepaling, implementatie incl. informatievoorziening en ICT-aspecten, datum van inwerkingtreding en evaluatie.

- Concept-regelgeving of een concept-beleidsnotitie wordt aan IPO en VNG voorgelegd met de mogelijkheid om hierop te reageren. Dit gebeurt op een zodanig tijdstip dat zij voldoende gelegenheid hebben om hun achterban te raadplegen. Indien hier twijfel over bestaat, vindt overleg met IPO en VNG plaats. In principe bedraagt de reactie-termijn tenminste 2 maanden.
- Indien een reactietermijn van 2 maanden niet geboden kan worden, vindt overleg plaats over een redelijke termijn.
- IPO en VNG verbinden zich – in ieder geval indien deze termijn 2 maanden bedraagt – om zo mogelijk binnen deze termijn advies uit te brengen.
- In een beleidsnotitie, kabinetsstandpunt of de toelichting op regelgeving wordt ingegaan op de adviezen van IPO en VNG. Indien de minister besluit de adviezen niet te volgen wordt gemotiveerd aangegeven waarom de minister heeft besloten af te wijken van deze adviezen.
- De adviezen van IPO en VNG worden meegezonden naar de Raad van State.
- Gedurende de parlementaire behandeling houden de betrokken ambtenaren en beleidsmedewerkers elkaar op de hoogte van het moment van indiening bij de Tweede en Eerste Kamer en evt. nota's van wijzigingen resp. mondelinge of schriftelijke inbreng bij de Tweede en Eerste Kamer.
- IPO en VNG sturen een afschrift van eventuele schriftelijke inbreng aan de betrokken minister. Hetzelfde geldt in voorkomende gevallen voor nadere reacties op concept-regelgeving of een concept-beleidsnotitie die aan de Raad van State worden gestuurd.
- Gedurende de parlementaire behandeling worden de bij het ambtelijk vooroverleg gemaakte afspraken over de implementatie van nieuwe regelgeving of beleid geëffectueerd en nader ingevuld. Het betreft de planning en begeleiding van de invoering, waarbij in ieder geval overleg plaatsvindt over de informatievoorziening, onderlinge afstemming van de informatievoorziening, scholing en ICT-aspecten.
- De periode tussen de aanvaarding van beleid of regelgeving en de inwerkingtreding moet redelijk zijn in relatie tot de aard van het voorstel en in overleg worden vastgesteld; als uitgangspunt wordt een termijn aangehouden van 3 maanden na de officiële afkondiging. Van tevoren gaat het betrokken ministerie bij VNG en IPO na of een termijn van 3 maanden voldoende is. Indien VNG en IPO van mening zijn dat 3 maanden als overgangstermijn te kort is, vindt overleg plaats over een redelijke termijn.
- Het betrokken ministerie resp. IPO en VNG brengen elkaar op de hoogte van het voornemen tot onderzoeken van het rijk, IPO en VNG die strekken tot evaluatie van regelgeving of beleid en de voortgang van deze onderzoeken.
- Het betrokken ministerie resp. IPO en VNG betrekken elkaar zoveel mogelijk bij dergelijke onderzoeken, doch brengen elkaar tenminste op de hoogte van de uitkomsten van dergelijke onderzoeken.
- Er wordt naar gestreefd zoveel mogelijk in gezamenlijkheid te bekijken tot welke conclusies en aanbevelingen het onderzoek zou moeten leiden.

## Ad. 7 Europees Handvest inzake lokale autonomie (Raad van Europa, 1985)

Dit Handvest doet uitspraken over zowel bestuurlijke als financiële zaken.

### Bestuurlijk

- **Grondwettelijke en wettelijke grondslag voor lokale autonomie:** Het beginsel van lokale autonomie dient te worden erkend in de interne wetgeving en waar mogelijk in de grondwet.
- **Het begrip lokale autonomie:** 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.
- **Reikwijdte van de lokale autonomie:** De lokale autoriteiten bezitten, binnen de grenzen van de wet, volledige vrijheid van handelen ten einde hun bevoegdheden uit te oefenen met betrekking tot elke zaak die niet aan hun bevoegdheid is onttrokken of aan enige andere autoriteit is toegewezen. Waar bevoegdheden door een centrale of regionale autoriteit aan hen worden gedelegeerd dienen de lokale autoriteiten zoveel mogelijk vrijheid van handelen te worden toegestaan bij het aanpassen van hun beleid aan de plaatselijke omstandigheden.
- **Informerende van lokale autoriteiten:** De lokale autoriteiten dienen, voor zover mogelijk, tijdig en op gepaste wijze te worden geraadpleegd over de planning en de besluitvormingsprocedures aangaande alle zaken die hen rechtstreeks raken.
- **Eigen bestuur:** De lokale autoriteiten moeten de mogelijkheid hebben hun eigen interne bestuurs / organisatievorm te kiezen om zodoende aan te sluiten op de lokale behoeften en te zorgen voor goed management.
- **Bescherming van plaatselijke gebiedsgrenzen van de lokale autoriteiten:** Wijziging van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan.

### Financieel

- **Financiële middelen van lokale overheden:** De lokale autoriteiten hebben binnen het kader van het nationale economische beleid, recht op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen.

## Overzicht relevante wetsartikelen

Wetsartikel	Financiële verhoudingswet
art. 2.1	Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
art. 2.2	In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.
art. 2.3	Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.
art. 16.1	Aan provincies en gemeenten kunnen uit 's Rijks kas specifieke uitkeringen worden verstrekt voor de bestrijding van in de regeling van de uitkering aangeduide kosten van provincies en gemeenten.
art. 16.2	Specifieke uitkeringen worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht.

43

Wetsartikel	Besluit financiële verhouding 2001
art. 2	Vóór 1 juli van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar geven Onze Ministers aan de provinciebesturen en de gemeentebesturen kennis van: a. de verwachte bedragen per eenheid over het uitkeringsjaar; b. de verwachte uitkeringsfactor over het uitkeringsjaar; c. de verwachte ontwikkeling van de uitkeringsfactor over de vier jaren na het uitkeringsjaar.
art. 27.1	Het provinciebestuur en het gemeentebestuur verstrekken aan Onze Minister wie het aangaat de informatie zoals die omtrent de toepassing van de regeling van een specifieke uitkering is opgenomen in: a. de in artikel 190 van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 186 van de Gemeentewet, genoemde stukken; b. het in artikel 201, tweede lid, van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 197, tweede lid, van de Gemeentewet, bedoelde verslag.
art. 27.2	In de regeling van een specifieke uitkering kan van het eerste lid worden afgeweken. Afwijkingen worden in de toelichting bij de regeling gemotiveerd.

- art. 27.3 Het provinciebestuur en het gemeentebestuur verstrekken desgevraagd inlichtingen omtrent de besteding van een specifieke uitkering aan de door Onze Minister wie het aangaat daartoe aangewezen ambtenaren van de accountantsdienst, bedoeld in artikel 65, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. De ambtenaren van de accountantsdienst kunnen tevens informatie inwinnen bij de in artikel 217, tweede lid, van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 213, tweede lid, van de Gemeentewet, bedoelde accountants.
- art. 28 Vóór 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar geven Onze Ministers wie het aangaat aan de provinciebesturen en de gemeentebesturen kennis van:
- de verwachte specifieke uitkeringen voor het uitkeringsjaar;
  - de verwachte wijzigingen in de specifieke uitkeringen voor de vier jaren na het uitkeringsjaar.

- art. 108.1 De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.
- art. 108.2 Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend.
- art. 108.3 Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.
- art. 109 Bij of krachtens de wet kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten.
- art. 112 Onze Minister wie het aangaat en het provinciebestuur doen het college desgevraagd mededeling van hun standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.
- art. 113 Onze Minister wie het aangaat en het provinciebestuur bieden het college desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

- art. 114.1 Onze Minister wie het aangaat, onderscheidenlijk het provinciebestuur, stelt de betrokken colleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, ontwerpen van ministeriële regeling, of ontwerpen van provinciale verordening waarbij:
- a. van de gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd, of
  - b. in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeentebesturen.
- art. 114.2 Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeenten en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken colleges of representatieve instantie.
- art. 114.3 Onze Minister wie het aangaat, onderscheidenlijk het provinciebestuur, is niet verplicht vooraf het in het eerste lid bedoelde oordeel in te winnen indien zulks ten gevolge van dringende omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt.
- art. 115.1 Een wet waarbij van gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in taken en bevoegdheden van gemeentebesturen, wijkt van het bepaalde in deze wet niet af dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.
- art. 115.2 Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.
- art. 116.1 Onze minister is belast met de coördinatie van het Rijksbeleid dat de gemeenten raakt. Hij bevordert voorts de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur.
- art. 116.2 Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het Rijksbeleid inzake de gemeenten treden Onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met Onze Minister.
- art. 116.3 Onze Minister maakt bezwaar tegen een maatregel of voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het door de regering gevoerde decentralisatiebeleid niet toelaatbaar voorkomt.
- art. 117.1 Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten.
- art. 117.2 Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.

- art. 118 Over al hetgeen de gemeente betreft dient het college Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de burgemeester wordt verlangd.
- art. 119.1 Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan Onze Ministers wie het aangaat. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur.
- art. 119.2 Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, na overleg met Onze Minister, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.
- art. 119.3 Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere algemene regels gesteld.
- art. 119.4 Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan, alsmede omtrent de verstrekking en inwinning van incidentele informatie, wordt, voorzover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.
- art. 119.5 De voordrachten voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het derde en het vierde lid, worden gedaan door Onze Minister.
- art. 120.1 Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan het provinciaal bestuur. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling of bij besluit van gedeputeerde staten nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet, de algemene maatregel van bestuur of de provinciale verordening.
- art. 120.2 In de regelingen, bedoeld in de eerste volzin van het eerste lid, wordt tevens aangegeven hoe de financiële gevolgen van de informatieverstrekking voor de gemeente worden gecompenseerd.
- art. 120.3 Het provinciebestuur doet mededeling aan Onze Minister van de inwinning van systematische informatie ingevolge een provinciale verordening.

## Informatie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

### Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur

Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen

Afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

Telefoon: (070) 426 6226

Internet: [www.minbzk.nl/interbestuurlijkebetrokkingen](http://www.minbzk.nl/interbestuurlijkebetrokkingen)

E-mail: [interbestuurlijke.betrokkingen@minbzk.nl](mailto:interbestuurlijke.betrokkingen@minbzk.nl)

### Interprovinciaal Overleg (IPO)

Postbus 16107

2500 BC Den Haag

Telefoon: (070) 888 1212

Internet: [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)

E-mail: [ipo-info@ipo.nl](mailto:ipo-info@ipo.nl)

### Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

Telefoon: (070) 373 8393

Telefoon frontoffice: (070) 373 8020

Internet: [www.vng.nl](http://www.vng.nl)

E-mail: [frontoffice@vng.nl](mailto:frontoffice@vng.nl)

### Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Communicatie en Informatie

### Vormgeving en ontwerp omslag

Grafisch Buro Van Erkelens bv, Den Haag

### Drukwerk

Hega Drukkerij, Den Haag

Extra exemplaren zijn verkrijgbaar bij het Ministerie van  
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Januari 2005

nr. 2005-0000001859







Ministerie van  
Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Interprovinciaal Overleg



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten