

Beleidsdoorlichting
Interbestuurlijke verhoudingen 2007-2013

7 maart 2014
Rijksoverheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Directoraat Generaal Binnenlands Bestuur

Inhoudsopgave

INLEIDING.

1. Waarom een beleidsdoorlichting?
2. Afbakening Art. 1.1 bestuurlijke en financiële verhoudingen
3. Aanpak
4. Leeswijzer

DEEL 1 ANALYSEKADER

1. Aanleiding voor het beleid gericht op het bevorderen van goede bestuurlijke en financiële verhoudingen
2. Waarom beleid gericht op bestuurlijke- en financiële verhoudingen
3. Doelstelling en instrumenten van bestuurlijke en financiële verhoudingen
 - 3.1. Doelstelling
 - 3.2. De instrumenten
 - 3.3. Conclusies

DEEL 2. DE INSTRUMENTEN

Hoofdstuk 1 Bestuursafspraken

1. Inleiding
2. De instrumenten
 - 2.1. Bestuursakkoorden
 - 2.1.1. Bestuursakkoorden 2007/2008
 - 2.1.2. Bestuursafspraken 2011/2015
 - 2.2. Overhedenoverleg.
 - 2.3. Code Interbestuurlijke verhoudingen
 - 2.4. Beoordelingskader Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen
 - 2.5. De spelregels IBI
3. Beoordeling van de bestuursafspraken
 - 3.1. Bijdrage aan het kaders ter borging constitutionele verhoudingen
 - 3.2. Bijdrage aan randvoorwaarden voor doeltreffend en doelmatig overheidshandelen
4. Conclusies

Hoofdstuk 2 Decentralisatie-impuls

1. Inleiding
2. De instrumenten
 - 2.1. Decentralisatieoperaties
 - 2.1.1. 2007-2011
 - 2.1.2. 2011-2015
 - 2.2. Decentralisatiekader
3. Beoordeling van de decentralisatie operaties
 - 3.1. Bijdrage aan het kaders ter borging constitutionele verhoudingen
 - 3.2. Bijdrage aan randvoorwaarden voor doeltreffend en doelmatig overheidshandelen
4. Conclusies

Hoofdstuk 3 Bestuurlijke instrumenten

1. Inleiding
2. De instrumenten

- 2.1. Het programma krachtig bestuur (2007-2010)
 - 2.1.1. Filosofie
 - 2.1.2. Resultaten
- 2.2. Bestuurlijke inrichting
 - 2.2.1. Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting (2011)
 - 2.2.2. Nota bestuur in samenhang, de bestuurlijke organisatie van Nederland
- 2.3. Revitalisering generiek toezicht
 - 2.3.1. Uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht
 - 2.3.2. Uitwerking van de uitgangspunten
 - 2.3.3. Versterking van horizontale verantwoording
3. Beoordeling bestuurlijk instrumentarium
 - 3.1. Bijdrage aan het kaders ter borging constitutionele verhoudingen
 - 3.2. Bijdrage aan randvoorwaarden voor doeltreffend en doelmatig overheidshandelen
4. Conclusies

Hoofdstuk 4. Financiële instrumenten

1. Inleiding
2. De instrumenten.
 - 2.1. Omvang van de middelen
 - 2.1.1. Normeringssystematiek
 - 2.1.2. Artikel 2 Financiële Verhoudingswet
 - 2.1.3. Wet Hof en Schatkistbankieren
 - 2.2. Wijze van toedeling van middelen en administratieve lasten
 - 2.2.1. Minder Specifieke uitkeringen
 - 2.2.2. Integratie- en decentralisatie-uitwerkingen
 - 2.2.3. Sisa: vermindering van administratieve lasten
3. Beoordeling financiële verhoudingen
 - 3.1. Bijdrage aan het kaders ter borging constitutionele verhoudingen
 - 3.2. Bijdrage aan randvoorwaarden voor doeltreffend en doelmatig overheidshandelen
4. Conclusies

Hoofdstuk 5 Europese Unie

1. Inleiding
2. De instrumenten
 - 2.1. Uitvoerbaarheid Europese regelgeving
 - 2.1.1. Actieplan Europa decentrale overheden (2008)
 - 2.1.2. 'High level network on governance'
 - 2.1.3. REFIT (2012)
 - 2.2. Beleid decentrale overheden 'Europaproof'
 - 2.2.1. Europa decentraal
 - 2.2.2. Staatssteun
 - 2.2.3. Dienstenrichtlijn
 - 2.2.4. Wet NERpe
 - 2.3. Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)
 - 2.4. Raad van Europa (Handvest Lokale Autonomie)
3. Beoordeling Europese interbestuurlijke verhoudingen
 - 3.1. Bijdrage aan het kaders ter borging constitutionele verhoudingen
 - 3.2. Bijdrage aan randvoorwaarden voor doeltreffend en doelmatig overheidshandelen
4. Conclusies

DEEL 3. CONCLUSIES OVER INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

1. Inleiding

2. Conclusies ten aanzien van het instrumentarium van bestuurlijke en financiële verhoudingen
 - 2.1. Bijdragen van de instrumenten aan borging van constitutionele verhoudingen
 - 2.2. Bijdrage aan randvoorwaarden voor doeltreffende en doelmatig overheidshandelen
3. Conclusies over de staat van de Interbestuurlijke Verhoudingen
4. Slotconclusie

INLEIDING

1. **Waarom een beleidsdoorlichting?**

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) moet elk afzonderlijk begrotingsartikel periodiek (tenminste eens in de 7 jaar) worden geëvalueerd (Artikel 3.1 RPE). Het doel van deze beleidsdoorlichting is beter inzicht krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en in de effecten van het gevoerde beleid.

In de Rijksbegroting 2012 van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat een beleidsdoorlichting gepland van artikel 1.1: bestuurlijke en financiële verhoudingen. In verband met het uitbrengen van de derde beschouwing van de interbestuurlijke verhoudingen van de Afdeling advisering van de Raad van State begin 2013, is de beleidsdoorlichting van art. 1.1 uitgesteld.

De beleidsdoorlichting richt zich op de periode 2007 tot en met 2013. De vorige beleidsdoorlichting van december 2007 richtte zich op Dualisering en Overheden overleg. De onderhavige beleidsdoorlichting borduurt voort op het tweede onderdeel, nl het overheden overleg, maar heeft een bredere invalshoek (zie par 2 afbakening).

2. **Afbakening Art. 1.1 bestuurlijke en financiële verhouding**

In de Rijksbegroting 2012 van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat een beleidsdoorlichting gepland op het artikel 1.1 'bestuurlijke en financiële verhoudingen'.

De beleidsdoorlichting richt zich op de relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden met een brede bestuurlijke taak, dus op gemeenten en provincies. De Waterschappen worden niet expliciet in de doorlichting betrokken. Deze focus impliceert dat de oorlogsgravenstichting niet in deze doorlichting wordt betrokken. Voorts worden geen afzonderlijke conclusies getrokken over de posten diverse subsidies en de post communicatie, kennisdeling, onderzoek. Deze posten hebben betrekking op de middelen die zijn ingezet ter ondersteuning van de beleidsmatige inzet van BZK en zijn derhalve impliciet betrokken bij het oordeel over de afzonderlijke instrumenten.

Budgetten 2007-2013 ¹ (x € 1000)							
<i>Artikel</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ²	2013 ²
Artikel 6.3 Inrichting en werking openbaar bestuur	6 197	8 957	6 516				
Artikel 3.1.1 Inrichting en werking openbaar bestuur				6 296	5 853		
Artikel 1.1 Bestuurlijke en financiële verhoudingen						4 316	7 999

¹ In de periode 2006-2013 is de positionering van de budgetten binnen het begrotingshoofdstuk VII meerdere malen gewijzigd. Dit als gevolg van departementale reorganisaties en wijzigingen in de te hanteren begrotingssystematiek. Dit heeft gevolgen voor de meerjarige vergelijkbaarheid van de budgetten. De onderstaande bedragen betreffen de daadwerkelijk gerealiseerde uitgaven over de jaren 2007 tot 2013.

² Inclusief bijdrage aan de Oorlogsgravenstichting (OGS).

3. Aanpak van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting gaat in op de rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de interbestuurlijke verhoudingen en het instrumentarium waarmee hij hieraan inhoud geeft.

Een beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd in de vorm van evaluatieonderzoek, aan de hand van een tiental 'doorlichtingvragen', op grond van objectieve beleidsinformatie (zie bijlage 1).

De vragen worden in deze beleidsdoorlichting beantwoord op basis van meerdere bestaande (externe) rapporten. Gebruikt zijn de volgende rapporten:

- J. Blokland cs. Evaluatie bestuursakkoorden, juni 2010;
- R. Wever cs. Meta-analyse bestuurskrachtonderzoek, februari 2010;
- M. Boogers c.s. Decentralisatie als opgave, 2008;
- Raad voor de financiële verhoudingen, Verdelen vertrouwen en verantwoorden, een heroriëntatie op de financiële verhoudingen, november 2011;
- Raad voor het Openbaar Bestuur, het einde van het blauwdruk denken, 2010.

Verder is gebruik gemaakt van onderzoek uit de trendnota's 'De staat van het Bestuur' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voorts is gebruik gemaakt van de Periodieke Beschouwingen over de Interbestuurlijke Verhoudingen van de Afdeling advisering van de Raad van State, het nader rapport met de kabinetsreactie en de reacties van de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen op de beschouwingen. De koepels zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op deze doorlichting; de reacties zijn in de eindversie meegenomen.

De beleidsdoorlichting is getoetst door een externe expert, prof. dr. M.J.G.J.A Boogers, hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente.

Daarbij is gelet op volgende punten:

- Uitgaande van de gekozen casus, is een objectief en samenhangend beeld geschetst van de interbestuurlijke verhoudingen in de afgelopen 7 jaar?
- Zijn de conclusies m.b.t. de hoofdcasus omtrent hun bijdrage (direct of indirect) aan goede interbestuurlijke verhoudingen, voldoende onderbouwd?
- Bieden de conclusies m.b.t. de hoofdcasus voldoende houvast voor het oordeel over de interbestuurlijke verhoudingen op een algemener niveau?

De bevindingen en een toelichting van de expert op zijn betrokkenheid en inbreng zijn opgenomen in de bijlage 2 bij deze doorlichting.

De opmerkingen van de expert zijn in deze versie van de doorlichting verwerkt.

4. Leeswijzer

De beleidsdoorlichting bestaat uit 3 delen:

Deel 1 'Analysekader' bevat een analyse van de aanleiding voor het beleid, de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot bestuurlijke en financiële verhoudingen, het beleidsdoel en een keuze uit instrumenten die worden ingezet voor dit doel;

Deel 2 "De instrumenten" bevat de eigenlijke beleidsdoorlichting. Per hoofdstuk wordt een aantal nauw met elkaar samenhangende instrumenten beschreven, vervolgens op basis van objectieve informatie beoordeeld en tot slot van een conclusie voorzien;

Deel 3 "Conclusies over interbestuurlijke verhoudingen" geeft een samenvatting van de conclusies over de aard en werking van de instrumenten en van de 'staat van de interbestuurlijke verhoudingen'. Op basis hiervan wordt tenslotte een slotconclusie geformuleerd.

DEEL 1. ANALYSEKADER

1. Aanleiding voor het beleid gericht op het bevorderen van goede bestuurlijke en financiële verhoudingen

In de aanloop naar de periode 2007-2013 stonden de verhoudingen tussen de bestuurslagen onder druk. De plannen van de kabinetten Balkenende 1 en 2 werden door de koepels van de decentrale overheden opgevat als een tendens naar centralisatie van bevoegdheden. Bezuinigingen en ingrepen van rijkszijde, zoals het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB zetten de interbestuurlijke verhoudingen op scherp³. Aan de andere kant was er een toenemend besef dat gemeenten en provincies beter in staat zijn maatwerk te leveren dan de rijksoverheid. De overdracht van taken ging echter veelal gepaard met het dichtregelen door het Rijk door middel van specifieke uitkeringen en de daarmee gepaard gaande controle, verantwoording en administratieve lasten en vele verschillende vormen van toezicht⁴.

Na een periode van toenemende centralisatie en het dichtregelen van gemeentelijke en provinciale taakuitoefening, werd (hernieuwd) ingezet op een grotere beleidsvrijheid van decentrale overheden ten behoeve van een doelmatige en doeltreffende overheid en (institutionele en wettelijke) kaders om die inzet rijksbreed mogelijk te maken⁵. Minder knellende regels, verminderen van toezicht, het terugdringen van specifieke uitkeringen (gouden koorden) en informatieverplichtingen vormden dan ook aan het begin van deze periode een belangrijke gezamenlijke opgave⁶.

2. Waarom beleid gericht op bestuurlijke en financiële verhoudingen?

Om de maatschappelijke doelen waar de overheden voor staan te kunnen realiseren, is het voor zowel voor het Rijk als voor de decentrale overheden van belang dat provincies en gemeenten op hun taak zijn toegerust. Het Rijk moet kaders scheppen waarbinnen decentrale overheden in staat zijn om hun taken te vervullen, zodat de beoogde kwaliteit van dienstverlening geborgd is. Door de maatschappelijke ontwikkelingen en de eisen die deze aan het functioneren van de overheid stellen, is een permanente aandacht van het rijk en de decentrale overheden nodig voor goede interbestuurlijke verhoudingen.

Richting gevend hierbij zijn de kaders in de Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet en Financiële Verhoudingswet (Fv-wet)⁷, die zien op de regeling van de eigen huidhouding van gemeenten en provincies, de regeling van de mogelijkheid gemeenten en provincies in medebewind te roepen en de voorwaarden waaronder, de regeling van het toezicht en het bevorderen van beleidsvrijheid van decentrale overheden en een goede afstemming van taken en de bekostiging van die taken⁸.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het functioneren van het openbaar bestuur en goede interbestuurlijke verhoudingen. Daarbij is zowel de verhouding tussen rijk en decentrale overheden in het geding, als de verhouding met de Europese Unie. De minister draagt zorg voor de ontwikkeling van algemene kaders voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen en heeft de taak om die kaders te bewaken en waar nodig aan te passen aan veranderende omstandigheden. Hij is samen met de minister van Financiën systeemverantwoordelijk voor de financiële verhoudingen.

De verantwoordelijkheid voor goede bestuurlijke en financiële verhoudingen is een gedeelde

³ De Afdeling advisering van de Raad van State gaat in zijn eerste beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen ("Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen", Den Haag, 2006) uitvoerig in op spanningen in het openbaar bestuur. In zijn tweede beschouwing "Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan" 2009, constateert de Afdeling dat deze spanningen nog steeds bestaan. In deze tweede beschouwing wordt nader ingegaan op het spanningsveld tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid van bestuurslagen, en het spanningsveld tussen autonomie en medebewind.

⁴ Zie ook "Decentraal wat moet, tenzij het alleen centraal kan", hoofdstuk 3.

⁵ Zie "Decentralisatie als opgave", Paragraaf 2.5, Boogers c.s., mei 2008, waarin een korte historie is opgenomen van de verschillende decentralisatieoperaties sinds begin jaren 80

⁶ Zie onder meer het Coalitieakkoord van de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, van 7 februari 2007 en de bestuursakkoorden Rijk-provincies en Rijk-gemeenten(2007/2008-2012).

⁷ Zie voor een overzicht van de bepalingen uit de Grondwet, de provinciewet, de Gemeentewet en de Financiële Verhoudingswet die de onderlinge verhoudingen regelen: de 3e beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen, "Het kan beter, interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd", bijlage 2, Afdeling advisering Raad van State, 2013.

⁸ In het handvest voor lokale autonomie van de Raad van Europa en in het verdrag van de EU zijn eveneens kaders opgenomen die vertaald zijn en worden naar Nederlandse kaders. De relatie met de Europese Unie wordt behandeld in deel 2, hoofdstuk 5. Voor wat betreft de Raad van Europa wordt hier verwezen naar de monitoringmissie van het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa die in 2014 zal plaatsvinden.

verantwoordelijkheid. Immers, bestuurlijke en financiële verhoudingen zijn uit hun aard meerzijdig. Het creëren van kaders voor de interbestuurlijke verhoudingen en de uitwerking daarvan in concrete arrangementen, is de uitkomst van een samenspel van vele spelers op rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een goed functionerend openbaar bestuur is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties belast met de coördinatie van alle rijks- en Europees beleid dat de decentrale overheden raakt⁹. De minister bevordert door afstemming en overleg met vakdepartementen, dat gemeenten en provincies voldoende beleidsmogelijkheden hebben, zowel wat betreft de autonome taken als medebewindstaken. Hiertoe bevordert hij dat de principes en uitgangspunten die in de verschillende algemene kaders voor interbestuurlijke verhoudingen zijn neergelegd, worden gehanteerd en nageleefd. De vakministers zijn en blijven verantwoordelijk voor de inhoud van het sectorale beleid in hun eigen beleidsdomein en binnen dat sectorbeleid voor de vormgeving van de bestuurlijke en financiële arrangementen met decentrale overheden.

3. Doelstelling en instrumenten van bestuurlijke en financiële verhoudingen

3.1. Doelstelling

De doelstelling van het huidige artikel 1.1 is 'bijdragen aan een goed functionerend openbaar bestuur'. De brede doelstelling wordt geoperationaliseerd in de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een goede bestuurlijke organisatie en het realiseren van goede bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daarmee schept de minister randvoorwaarden voor voldoende bestuurkrachtige gemeenten en provincies, die in staat zijn hun taken – zowel in autonomie als in medebewind – goed te kunnen uitvoeren¹⁰.

De interbestuurlijke verhoudingen worden voor een groot deel bepaald door algemene kaders, waarin omgangsnormen en bestuurlijke uitgangspunten zijn geformuleerd. Een belangrijk toetsingspunt voor het gevoerde beleid is derhalve het bestaan en onderhouden van kaders voor de interbestuurlijke verhoudingen, die recht doen aan de (staatsrechtelijke) positie van met name de decentrale overheden. De wijze waarop deze kaders invulling krijgen, bepaalt vervolgens de mate waarin de kaders uiteindelijk bijgedragen aan de mogelijkheden van decentrale overheden om hun taken doelmatig en doeltreffend uit te voeren.

In de navolgende doorlichting van de interbestuurlijke verhoudingen wordt onder goede interbestuurlijke (waaronder ook financiële) verhoudingen verstaan verhoudingen die :

- *Kaders stellen ter borging van constitutionele verhoudingen* : recht doen aan de constitutionele verhoudingen tussen de bestuurslagen, dat wil zeggen rekening houden met de autonome positie van

⁹ Zie ook noot 6

Artikel 116 Gemeente wet Artikel 114 Provinciewet

1. Onze Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten/provincies raakt. Hij bevordert voorts de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur/provinciebestuur.
2. Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de gemeenten/provincies treden Onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met Onze Minister.
3. Onze Minister maakt bedenkingen kenbaar tegen een maatregel of een voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het door de regering gevoerde decentralisatiebeleid niet toelaatbaar voorkomt.

Artikel 117 Gemeentewet

1. Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten.
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.

en artikel 115 Provinciewet.

1. Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten/provincies.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet (Stb. 1992, 96), worden voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd.

¹⁰ Zie begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012 en 2013. In de voorgaande begrotingen zijn vergelijkbare formulering van de doelstelling opgenomen: onder andere: democratisch en doelmatig openbaar bestuur met optimale interbestuurlijke verhoudingen (2009), een goed functioneren van het openbaar bestuur en de interbestuurlijke samenwerking (beleidsartikel 6, begroting 2007).

decentrale overheden in ons staatsbestel en de gelijkwaardigheid van bestuurslagen;

- *Bijdragen aan randvoorwaarden voor doeltreffend en doelmatig overheidshandelen*: hierbij wordt vooral gekeken naar de inzet van de verschillende instrumenten en de mate waarin zij voorwaarden scheppen, zodanig dat gemeenten en provincies hun taken en verantwoordelijkheden doeltreffend en doelmatig kunnen behartigen.

3.2. De instrumenten

Het instrumentarium dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter invulling van zijn algemene verantwoordelijkheid voor goede bestuurlijke verhoudingen ter beschikking staat is divers van aard. Gegeven de noodzaak van samenspel en het omgaan met spanningen tussen de overheden nemen de instrumenten die de vormen van overleg en afstemming c.q. omgangsvormen tussen de bestuurslagen regelen, een belangrijke plaats in. Het betreft onder meer de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, de bestuursafspraken en de reguliere bestuurlijke overlegkaders, waarbinnen ontwikkelingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen geagendeerd en besproken kunnen worden.

Voorts kan een heel scala aan onderwerpen en instrumenten worden onderscheiden waarmee de bestuursafspraken in de Code en de bestuursakkoorden worden geoperationaliseerd. Deze hebben onder meer betrekking op decentralisatie (decentralisatie-impuls, decentralisatiekader), verminderen van en terughoudendheid bij interbestuurlijk toezicht, bestuurlijke inrichting, omvang van de middelen (bv normeringssystematiek gemeentefonds, art. 2 Financiële verhoudingswet), toedeling van middelen (financieringsvolgorde, decentralisatie-uitkeringen) voor het gemeentefonds. Ook zijn afspraken gemaakt in verband met de invloed van Europa op de bestuurlijke verhoudingen.

Bij de keuze van onderwerpen en instrumenten die in deze beleidsdoorlichting zijn meegenomen is aansluiting gezocht bij de indeling in thema's die de Afdeling advisering van de Raad van State in haar beschouwingen over de interbestuurlijke verhoudingen heeft gehanteerd:

1. Beleidsafspraken: zoals de bestuursakkoorden en de Code interbestuurlijke verhoudingen;
2. Decentralisaties: dit is een veelomvattend thema; de aandacht richt zich op de samenhang in de decentralisaties en het hanteren van een 'impuls' als kabinetsbreed instrument, en de coördinerende positie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het decentralisatiebeleid;
3. Bestuurlijke verhoudingen: hierbij komen onderwerpen als revitalisering van generiek toezicht, versterken van bestuurskracht en bestuurlijke inrichting aan de orde.
4. Financiële verhoudingen: behandeld wordt een aantal kader stellende instrumenten zowel voor de bepaling van de hoeveelheid middelen voor decentrale overheden als voor de wijze waarop de middelen worden toegedeeld;
5. Europa: in deze paragraaf worden zowel relationele, kader stellende als praktische op de uitwerking van (Europese) kaders gerichte instrumenten in hun samenhang behandeld.

DEEL 2. DE INSTRUMENTEN

Hoofdstuk 1. Bestuursafspraken

1. Inleiding

In het begin van de onderzochte periode stond de relatie tussen Rijk en decentrale overheden onder druk (zie hiervoor: analysekader, paragraaf 1, aanleiding voor beleid). Gaandeweg groeide het besef dat Rijk en decentrale overheden afhankelijk van elkaar zijn voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Dit was aanleiding voor het ontwikkelen van de Code interbestuurlijke verhoudingen en het maken van bestuursafspraken. Op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke verhoudingen heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierbij een initiërende en coördinerende rol. De bestuursafspraken vormen een belangrijk onderdeel van het instrumentarium waarmee de minister van Binnenlandse Zaken inhoud geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen. De instrumenten die worden ingezet ter uitvoering van de bestuursafspraken worden behandeld in de hoofdstukken 2 tot en met 5.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2 een beschrijving gegeven van de beleidsafspraken, de doelen die ermee worden nagestreefd en de wijze waarop er in de periode 2007-2013 mee is omgegaan. Vervolgens wordt in paragraaf 3 een beoordeling gegeven van de inzet van dit instrumentarium: in welke mate hebben de instrumenten bijgedragen aan de algemene doelstelling ‘een goed functionerend openbaar bestuur’? In dat verband spelen goede interbestuurlijke relaties die gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen en gelijkwaardigheid, een belangrijke rol. Een aantal van de instrumenten is in het bijzonder hierop gericht, zoals de Code interbestuurlijke verhoudingen en het overhedenoverleg.

Er wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de bijdrage van de bestuursafspraken aan de borging van de constitutionele verhoudingen en de mate waarin ze bij hebben gedragen aan doeltreffende en doelmatige behartiging van de publieke belangen. De instrumenten die ingezet worden voor de uitwerking van de bestuursafspraken, worden in de volgende hoofdstukken behandeld (bijvoorbeeld de decentralisatieoperaties, de Wet revitalisering generiek toezicht en financiële instrumenten gebaseerd op de Fv-wet)

In deze paragraaf is onder meer de beoordeling van de Afdeling advisering van de Raad van State opgenomen uit zijn beschouwingen over de interbestuurlijke verhoudingen. Tevens zijn de reacties het kabinet en de koepels hierop weergegeven. Om een indruk te krijgen van de ‘beleving’ bij de betrokken overheden, wordt het belevingsonderzoek dat Decisio heeft verricht onder respondenten van Rijk, provincies en gemeenten aangehaald. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 4 afgesloten met enkele samenvattende conclusies.

2. De instrumenten

2.1. Bestuursakkoorden

2.1.1. 2007-2008

De akkoorden die in 2007 en 2008 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het toenmalige kabinet met de decentrale overheden zijn gesloten, bevatten de inhoudelijke agenda waarmee rijk en gemeenten de komende jaren samen wilden werken aan goed functionerende overheid. De akkoorden bevatten een visie op de taken van de verschillende overheidslagen en afspraken over een vermindering van interbestuurlijke lasten en over verschillende thema's in het kader van de bestuurlijke en financiële verhoudingen (onder andere: bestuurskracht en provinciale belastingen). Beide akkoorden bevatten een uitgebreide decentralisatieagenda.

In het akkoord met de provincies waren tevens afspraken opgenomen over bijdragen van provincies aan rijksprojecten, om een eerder voorgenomen besparing op de rijksbegroting mogelijk te maken.

Het akkoord met de gemeenten bevatte afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening en bijdragen van gemeenten aan maatschappelijke resultaten, zoals het streven van gemeenten en rijk om gezamenlijk de criminaliteit met 25% te verminderen. Verder werden afspraken gemaakt over het versterken van bestuurskracht van gemeenten.

2.1.2. Bestuursafspraken 2011-2015

De in 2011 gemaakte bestuursafspraken (2011-2015) borduurden voort op de bestuursakkoorden uit 2007 en 2008. De bestuursafspraken met provincies, gemeenten en waterschappen werden weer bij elkaar opgenomen in een omvattend akkoord. Doel van de afspraken was te komen tot een doelmatige taakverdeling en dus een compacte en slagvaardige overheid. Er werden richtinggevende afspraken opgenomen over decentralisaties en afspraken over bestuur, financiën en het verminderen van regeldruk.

In deze bestuursafspraken werden weer profielen opgenomen van de bestuurslagen. Daarnaast werden omgangsvormen uit de Code Interbestuurlijke verhoudingen opgenomen en geherformuleerd. Voorts werden afspraken gemaakt over intergemeentelijke samenwerking en waarborgen dat waar nodig taken bovenlokaal worden aangepakt. Met betrekking tot de financiële verhoudingen werden afspraken gemaakt over de bepaling van accessen van Gemeente- en Provinciefonds, een beperking van lokale en provinciale lasten, over het EMU saldo en het EMU-tekort (en bestuurlijk overleg bij dreigende (macro) overschrijding) en over de overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. Verder werd een uitgebreide agenda voor decentralisaties in het akkoord opgenomen.

In verband met onenigheid met de VNG over onderdelen van het akkoord, zijn eerdere afspraken uit het zogenaamde onderhandelaarsakkoord buiten haken geplaatst¹¹ en is zo uiteindelijk toch een definitief akkoord tot stand gekomen, ondertekend door Rijk, IPO, VNG en UvW

2.2. Overhedenoverleg

Het in 1999 ingestelde overhedenoverleg tussen Rijk en decentrale overheden speelt een belangrijke rol ten aanzien van onderwerpen die een gemeenschappelijke inzet van de overheden vragen¹².

Het overleg wordt voorgezeten door de minister-president. Andere vaste deelnemers zijn de voorzitters van VNG, IPO en UvW, de viceminister-president en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het overleg bood in aanvang een podium voor de uitwerking van de bestuursafspraken. In de afgelopen periode kreeg het bestuurlijk overleg daarnaast het karakter van een podium voor bespreking van algemene bestuurlijke en maatschappelijke onderwerpen die de interbestuurlijke verhoudingen raken.

Daarnaast bestaat een ambtelijk kernteam interbestuurlijke verhoudingen waarin signalerend en informierend wordt gesproken over ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen. Dit is een overleg op hoogambtelijk niveau onder voorzitterschap van de Directeur Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, waarin de koepelorganisaties en een vertegenwoordiging van het Rijk aan tafel zitten.

Op het terrein van de financiële verhoudingen is een afzonderlijk bestuurlijk overleg ingesteld: het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (Bofv). Deelnemers aan dit overleg zijn de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister (en staatssecretaris) van Financiën en de besturen van de VNG, het IPO en de UvW; andere kabinetsleden kunnen aanschuiven.

2.3. De Code Interbestuurlijke verhoudingen

De Code is één van de instrumenten die in gezamenlijkheid zijn overeengekomen in het overleg tussen het Rijk en de koepels. De Code kwam in 2004 tot stand, in een periode dat de interbestuurlijke verhoudingen stroever verliepen, onder andere door de discussie over het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB. Als reactie op de ontstane spanningen hebben de partijen met de Code hun onderlinge verhoudingen en spelregels op papier gezet.

Uitgangspunt van de Code is het besef van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de bestuurslagen voor een goed bestuur. Om 'de gezamenlijke doelstellingen te kunnen realiseren, problemen in de Nederlandse samenleving het hoofd te bieden en ambities te realiseren', is een goed samenspel tussen alle bestuurslagen noodzakelijk¹³.

¹¹ De VNG kon niet akkoord gaan met het onderdeel "werk", par. 6.1 uit het akkoord; zij vreesde dat de (toenmalige) Wet Werken naar Vermogen grote financiële risico's voor de gemeenten zou opleveren; de VNG stelde zich op het standpunt dat onderhandeling hierover moet geschieden gedurende het wetgevingsproces. Het kabinet gaf daarop aan zich vrijer op te stellen ten opzichte de afspraak over het niet belasten van de vorming en het functioneren van de regionale uitvoeringsdiensten met de in de startnota voorziene korting op het gemeentefonds. Zie het onderhandelaarsakkoord en de daaraan toegevoegde correspondentie tussen het kabinet, de VNG, het IPO en de UvW die tezamen het bestuursakkoord 2011-2015 vormen.

¹² Het overhedenoverleg is uitvoerig aan de orde geweest bij de eerdere doorlichting van interbestuurlijke betrekkingen van december 2007.

¹³ Actualisering Code Interbestuurlijke Verhoudingen; brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 11 februari 2013, Kamerstukken II 2012-2013, 33.400, nr.57.

De Code bevat een aantal omgangsregels en afspraken over de wijze waarop het beleid van het Rijk dat provincies en gemeenten raakt, vorm krijgt. Daarnaast bevatten de spelregels een erkenning van medeoverheden dat keuzes ten aanzien van beleid en uitvoering, gevolgen kunnen hebben voor de verantwoordelijkheden van andere overheden.

De Code verwijst naar het uitgangspunt van een zo groot mogelijke beleidsvrijheid van decentrale overheden, financiering via de algemene uitkering, ontbureaucratisering en deregulering en naar het kader dat is opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht. Verder verplicht het Rijk zich bij beleidvoornemens die relevant zijn voor provincies en gemeenten, inzicht te geven in de financiële consequenties (conform art. 2 Fvw) en in de bestuurlijke, praktische en informatiekundige gevolgen (spelregels IBI en bestuurlijke uitvoeringstoets).

Onder verwijzing naar de voortgang die is geboekt, onder andere op het terrein van beleidsvrijheid en sturing, heeft het kabinet Rutte 1 ervoor gekozen om de spelregels te bevestigen en te herformuleren in de bestuursakkoorden van 2011. De spelregels werden ook van toepassing op de Waterschappen. In mei 2013 is, mede op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en op aandringen van de koepels, de Code weer herbevestigd en geactualiseerd, onder meer door opnemen van een paragraaf over de Europese Unie. De (naleving van de) Code en de daarin opgenomen omgangsvormen wordt regelmatig met de koepels besproken in het overhedenoverleg en het ambtelijk kernteam interbestuurlijke verhoudingen (zie paragraaf 2.2).

2.4. Beoordelingskader Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Het beoordelingskader Bestuurlijke en Financiële verhoudingen is een Rijkskader dat in 2007 door de ministerraad werd vastgesteld. Dit kader beoogt het belang van goede bestuurlijke verhoudingen kabinetsbreed te markeren. Het bevat normen en toetspunten die bij de vormgeving van financiële en bestuurlijke arrangementen gehanteerd moeten worden. Het beoordelingskader heeft als doel:

- normen en criteria bij elkaar te brengen die in verschillende wetten en documenten worden beschreven (Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet en de Financiële verhoudingswet);
- een hulpmiddel te bieden voor departementen bij het ontwerpen van deugdelijke arrangementen;
- de wijze waarop BZK haar toetsende rol invult transparant te maken.

Het Beoordelingskader is opgenomen in het Integrale Afwegingskader van de rijksoverheid.

2.5. De spelregels Interbestuurlijke Beleidsinformatie

Om tegen te gaan dat de rijksoverheid teveel of onvoldoende gefundeerd informatie opvraagt, zijn in april 2011 spelregels voor de Interbestuurlijke Beleidsinformatie vastgesteld¹⁴. De spelregels maken deel uit van de omgangsvormen tussen Rijk en medeoverheden en zijn opgesteld door vertegenwoordigers van ministeries, IPO, VNG, een provincie, enkele gemeenten, SCP, CBS, NBA en Algemene Rekenkamer. Zij richten het interbestuurlijke informatieverkeer tussen het Rijk en decentrale overheden in volgens de uitgangspunten ‘transparant en interactief proces’, ‘juiste informatie’ en ‘minst belastend’. Vertrekpunt is enerzijds, dat het Rijk de juiste informatie nodig heeft om haar verantwoordelijkheid naar de Tweede Kamer waar te kunnen maken, en anderzijds dat decentrale overheden last ondervinden van een (te) omvangrijke interbestuurlijke informatievraag. Toepassing van deze uitgangspunten moet ertoe leiden dat de interbestuurlijke informatie wordt beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid. Zo moet bij nieuw beleid vooraf worden bepaald hoe de communicatie tijdens het gehele traject moet verlopen, zowel in de fase voor de overgang van de taak (dan moet reeds duidelijk zijn welke informatie vereist is) als tijdens de uitvoering. De spelregels formuleren streefnormen voor het informatiearrangement¹⁵ en voor de wijze waarop de informatie moet worden uitgevraagd, met als uitgangspunt dat de informatievoorziening zo min mogelijk belastend is¹⁶.

¹⁴ Zie eindrapportage Spelregels Interbestuurlijke Informatievoorziening, bijlage bij een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 29 juni 2011,

¹⁵ Het streven is gericht op een informatiearrangement dat voldoet aan de volgende eisen: Vraag alleen informatie die past bij stelselverantwoordelijkheid; Maak zoveel mogelijk gebruik van informatie die al voorhanden is; Gebruik horizontaal beschikbare informatie; Sluit aan bij horizontale planning- en controlecyclus; Pas waar mogelijk een deelwaarneming of steekproef toe. Vraag meerjarig uit; Ga uit van horizontale kwaliteitseisen, geen aanvullende betrouwbaarheidseisen. Het streven is er tevens gericht op een stelsel met positieve prikkels, waardoor geen interbestuurlijk toezicht meer nodig is. Hiervoor moet samen met de ketenpartners een risicoanalyse worden verricht.

¹⁶ Minst belastend: door zoveel mogelijk gebruik te maken van informatie die al voorhanden is, vooral gebruik te maken van horizontaal beschikbare informatie, de uitvraag te beperken tot het aantal medeoverheden dat strikt noodzakelijk is; de informatieuitvraag te beperken tot een eenmalige uitvraag

De spelregels beogen bij te dragen aan een vermindering van interbestuurlijke lasten, zowel bij het rijk als bij de decentrale overheden. Toepassing van deze spelregels moet leiden tot meer draagvlak bij gemeenten en provincies, waardoor de kwaliteit van de informatie toeneemt en de behoefte bij het rijk aan informatie, controle en toezicht afneemt.

3. Beoordeling van de bestuursafspraken

3.1. Bijdrage aan kaderstelling ter borging van constitutionele verhoudingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bijdrage van de beide bestuursakkoorden en de (aangepaste) Code aan de kaderstelling ter borging van de constitutionele verhoudingen. De meer praktische instrumenten, zoals het overheden overleg en het beoordelingskader Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, komen aan bod bij de vraag naar de toepassing van het kader, als indicatie voor een bijdrage aan een doeltreffend en doelmatige overheidsoptreden (par. 3.2).

Bestuursakkoorden

De Afdeling advisering van de Raad van State beschouwt inhoudelijke bestuursafspraken als een belangrijke voorwaarde om te komen tot wenselijke aanpassingen in de bestuurlijke verhoudingen. Door aan het begin van een kabinetsperiode inhoudelijke afspraken te maken, weten Rijk en decentrale overheden wat ze van elkaar kunnen verwachten¹⁷. De Afdeling waardeert het positief dat de in de bestuursafspraken opgenomen uitgangspunten voor decentralisatie op overeenstemming tussen Rijk en decentrale overheden berusten. Daaruit blijkt het besef voor een gezamenlijke opgave te staan en gezamenlijk gedragen oplossingen te moeten vinden. De Afdeling waardeert de openheid van het toenmalige kabinet over de financiële consequenties bij het bestuursakkoord positief, ook al leek dit de onderhandelingen over een akkoord over de interbestuurlijke verhoudingen juist onder druk te zetten. In dit verband bepleit de Afdeling een zorgvuldige consultatie van de koepels tijdens een kabinetsformatie, om te voorkomen dat het regeerakkoord als een ‘dictaat’ wordt ervaren. Uit oogpunt van samenhang is een bestuursakkoord volgens de Afdeling te prefereren boven een sectorale benadering met afzonderlijke beleidsnota’s.

Het huidige kabinet bevestigt het belang van een bestuurakkoord. In zijn reactie namens het kabinet op de 3^e beschouwing van de Afdeling, wijst de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties erop dat de bestuursafspraken 2011-2015 worden uitgevoerd, voor zover zij niet strijdig zijn met het huidige regeerakkoord¹⁸.

Code Interbestuurlijke verhoudingen

Aan de Afdeling is door het kabinet Rutte 1 de vraag voorgelegd of de omgangsvormen die in de Bestuursafspraken van 2011-2015 zijn opgenomen, een goede waarborg vormen voor de interbestuurlijke verhoudingen. De Afdeling acht het een goede zaak om (de naleving) van omgangsvormen tussen overheden regelmatig met elkaar te bespreken en deze, zo nodig, aan nieuwe omstandigheden en inzichten aan te passen. De beslissing om omgangsvormen in een bestuursakkoord op te nemen, zoals gebeurd is bij de bestuursafspraken 2011-2015, vindt de Afdeling geen goede keuze, omdat hierdoor het onderscheid tussen beleidsinhoudelijke afspraken (die in bestuursakkoorden worden opgenomen) en gedragsnormen (in de Code) vervaagt, maar vooral ook omdat volgens de Afdeling een bestuursakkoord het zittend kabinet bindt, en niet het volgende. De Code ontstijgt in zekere mate de opeenvolgende kabinetsperiodes. De Afdeling vindt het onduidelijk welke binding nog uitgaat van de Code uit 2007.

In zijn reactie op de 3^e beschouwing van de Afdeling onderschrijft het kabinet de opmerkingen van de Afdeling: samen met de koepels zijn de omgangsvormen recent geactualiseerd en herbevestigd en is met het oog op het kabinetsperiodeoverstijgende karakter van de omgangsnormen gekozen voor het vastleggen van de Code in een zelfstandig document.

Spelregels IBI

Met de gezamenlijk met de decentrale overheden opgestelde spelregels voor interbestuurlijke informatievoorziening wordt een uitwerking gegeven aan een advies van de Algemene Rekenkamer uit

¹⁷ Het kan beter, interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, Afdeling advisering van de Raad van State, 2013

¹⁸ Nader rapport inzake het advies van Afdeling advisering van de Raad van State inzake de derde beschouwing inzake de interbestuurlijke verhoudingen. Bijlage bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 mei 2013, Kamerstukken II 33.400 VII, nr.67

2009¹⁹ over de informatie die ministers moeten ontvangen over de voortgang en effecten van het rijksbeleid. De Algemene Rekenkamer adviseerde hierbij zorgvuldig af te wegen welke informatie ministeries hiervoor nodig hebben en noemde daarbij elementen als het niet per definitie belasten van alle gemeenten en provincies met de informatieverplichting, het voordeel van meervoudig gebruiken van beleidsinformatie en de aansluiting bij de begrotings- en verantwoordingscyclus van gemeenten en provincies. Dit advies is bij de uitwerking van de spelregels meegewogen.

3.2. Bijdrage aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidshandelen

Bestuursakkoorden

De mate waarin achterbannen tevreden zijn over de inhoud van de afspraken en de naleving ervan kunnen een (globale) indicatie geven over de bijdrage van de bestuursafspraken aan een doelmatig en doeltreffend overheidshandelen. Uit belevingsonderzoek van Decisio naar de akkoorden dat is opgenomen in de staat van het Bestuur valt op dat een meerderheid van de respondenten van Rijk, gemeenten en provincies (zowel ambtelijk als bestuurlijke) neutraal is over de in houd van de gemaakte afspraken. Slechts een klein percentage laat zich in positieve of negatieve zin uit: van de gemeentelijke vertegenwoordigers is een groter percentage positief over het eerste bestuursakkoord dan over het tweede akkoord, bij de provincies is dit andersom²⁰.

In 2010 heeft TenG²¹ een evaluatiestudie uitgevoerd naar de bestuursakkoorden uit 2007/2008. Daaruit komt naar voren dat de gemaakte afspraken over decentralisatie en vermindering van specifieke uitkeringen aansloten op de agenda van de VNG en de doelstellingen van het toenmalig kabinet. Voor de provincie droeg de duidelijke profilering van provincies als middenbestuur volgens deze studie bij aan het zelfbewustzijn van de provincies. De provincies waren minder tevreden over het commitment van departementen op een aantal terreinen. Erkend werd hierbij dat er twee kanten aan de zaak zitten: niet alleen het rijk, maar ook het IPO heeft moeite de achterban te organiseren. De gemeenten waren hoofdzakelijk positief, met name over de uitvoering van afspraken over de aanpak van maatschappelijke problemen.

Het onderzoek concludeert overigens dat de akkoorden vooral van belang zijn geweest in relationeel opzicht, als een titel om met elkaar in gesprek te blijven, ook als de omstandigheden verslechteren, wat voor de bestuurlijke verhoudingen een waarde op zich is. De akkoorden zijn sturend geweest in het op gang brengen van activiteiten gericht op de aanpak van maatschappelijke problemen. Ze zijn vooral agendazettend en legitimerend²².

De onderzoekers formuleren vijf lessen voor de toekomst: ontwikkel een gemeenschappelijk beeld van het doel van het te sluiten akkoord; werk al bij de totstandkoming aan eigenaarschap van alle partijen; redeneer vanuit maatschappelijk rendement; organiseer de uitvoering; doe mee aan maatschappelijk akkoordbeheer.

Een vergelijkbare studie van de akkoorden van 2011-2015 is niet voorhanden, ook al omdat dit nog werk in uitvoering is. Voor een beoordeling van die periode wordt hier verwezen naar het hoofdstuk over de decentralisatieoperaties, die een belangrijk onderdeel uitmaken van de daarin gemaakte afspraken.

Code interbestuurlijke verhoudingen.

Een indicatie van de bijdrage van de Code aan doeltreffend en doelmatig overheidsoptreden, is de mate waarin partijen, zowel Rijk als decentrale overheden, zich aan de omgangsregels houden.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert in zijn 3^e beschouwing over de Interbestuurlijke Verhoudingen dat de consultatieplicht bij conceptregelgeving nog steeds niet door

¹⁹ "Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen, geldstromen en verantwoordelijkheden bij centraal uitgevoerd beleid", Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II (2009-2010), 32.249 nr.2; Zie ook reactie van het kabinet aan de Algemene Rekenkamer, brief van 10 november 2009.

²⁰ Zowel in 2008 als in 2010 staat de overgrote meerderheid (73% resp. 72, 7%) van de respondenten die bekend zijn met het Bestuursakkoord er neutraal tegenover. Wel zijn er verschillen naar bestuurslaag. Gaven in 2008 gemeentelijke respondenten nog vaker aan (helemaal) tevreden te zijn (26% tov 7% in 2010) in 2010 waren provinciale respondenten vaker (helemaal) tevreden dan in 2008 (26,7% tov 12,1%). Van de rijksrespondenten was dit 13,3 % in 2008 en 27% in 2010. Bij de respondenten die bekend zijn met het akkoord van 2011-2015 is 19% van de provinciale respondenten (helemaal) tevreden met het akkoord. Bij gemeenten is dit 11%, en bij het rijk meer dan 20%.

²¹ J. Blokland, J.M. Groenendijk en J.M. de Heer, Evaluatie bestuursakkoorden, Twijnstra en Gudde in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Amersfoort, 9 juni 2010.

²² De inhoudelijke agenda's lijken volgens de evaluatiestudie van Twijnstra en Gudde meer bepaald te worden door sector overeenkomsten, zoals het programma Randstad Urgent, de bestuursovereenkomsten Inrichting Landelijk Gebied en het halfjaarlijkse overleg over het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport. Evaluatie bestuursakkoorden, p.33.

alle departementen wordt nageleefd. Dit geldt zowel voor de korte termijn voor consultatie als voor het formele karakter ervan: in veel gevallen werd volstaan met ambtelijk advies te vragen. De Afdeling heeft hierover opgemerkt, dat dit ambtelijk advies niet het zelfde is als bestuurlijk advies en dat hiermee niet volstaan kan worden. Ook worden volgens de Afdeling vaak te krappe invoeringstermijnen voor de inwerkingtreding gehanteerd. De Afdeling is van mening dat een termijn van 3 maanden uitgangspunt is; hierover dient volgens de Afdeling overleg plaats te vinden met de koepels. Bij omvangrijke wijzigingen dient overleg plaats te vinden over een langere termijn. De koepels vinden blijkens hun reactie het vaak niet hanteren van de consultatieplicht zeer zorgelijk en geven aan in het overhedenoverleg regelmatig te wijzen op eventuele schendingen van de Code. Voorts maken decentrale overheden zich zorgen over de toepassing van de Code: zij constateren onvoldoende bekendheid bij veel departementen met de bestuurlijke en informatiekundige toets. In het nader rapport geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan, naleving van de Code van groot belang te achten. De minister heeft met de kafgesproken naleving van de Code binnen het Rijk te bevorderen; de koepels bevorderen naleving bij hun leden.

Een belangrijke voorwaarde voor een effectieve toepassing van de Code is de bekendheid van partijen met de Code. Uit belevingsonderzoek van Decisio (opgenomen in de Staat van Bestuur 2008) bij respondenten van departementen, provincies en gemeenten bleek hieraan slechts in beperkte mate te zijn voldaan²³. Dit is in de latere onderzoeken niet meer gemeten. Het (vervolg)onderzoek van Decisio geeft een indicatie van de naleving van de Code. Uit metingen onder respondenten van Rijk, provincies en gemeenten komt het beeld naar voren dat aan de spelregels die men het belangrijkste vond, te weten, “denken vanuit de problematiek” en “goed geëquipeerd zijn”, het minst werd voldaan. In 2012 gold dit ook voor de vraag of men voldoende beleidsvrijheid voorzag²⁴. Bij de herbevestiging van de Code in mei 2013 is tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de koepels afgesproken de Code meer bekendheid te geven. De herziene Code is inmiddels onder de aandacht gebracht van alle departementen en wordt onder andere via een speciale uitgave aan alle betrokkenen gecommuniceerd.

Beoordelingskader Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen, Overhedenoverleg.

De spelregels voor interbestuurlijke beleidsinformatie verschaffen een mede door de decentrale overheden gedragen kader voor een inhoudelijke dialoog tussen het Rijk en de (vertegenwoordigers-) van de medeoverheden over de inrichting van interbestuurlijke informatievoorziening en het toezicht. Het beoordelingskader Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen ondersteunt de coördinerende taak die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op rijksniveau heeft: het maakte helder op welke punten overeenstemming van de vakdepartementen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties noodzakelijk is.

Het overhedenoverleg tenslotte vormt de noodzakelijke bestuurlijke component van het “stelsel”. Het droeg in de afgelopen periode bij aan grotere transparantie in de besluitvorming en verschaftte een podium waarop mogelijkheden kunnen worden verkend om, vanuit een breed perspectief, tot voor partijen aanvaardbare oplossingen te komen.

4. Conclusies

De opvatting dat bestuursakkoorden en de Code Interbestuurlijke verhoudingen kunnen bijdragen aan goede interbestuurlijke verhoudingen, wordt onderschreven door de Afdeling advisering van de Raad van State. Ook de koepels onderschrijven het belang van de Code en de andere bestuurlijke afspraken, maar plaatsen nadrukkelijk kanttekeningen bij de naleving ervan.

Met het hernieuwd vaststellen van de Code hebben partijen het belang ervan nog eens bevestigd. Tevens wordt het onderscheid bevestigd tussen de Code en bestuursakkoorden: de laatste binden volgens de Afdeling advisering van de Raad van State vooral het zittende kabinet terwijl de Code een meer kabinetstermijnoverstijgendefunctie heeft.

Om te kunnen bijdragen aan doelmatige en doeltreffende bestuurlijke verhoudingen moeten de afspraken ook daadwerkelijk in praktijk worden gebracht. Dit is niet in alle gevallen gelukt, zoals blijkt uit het niet tijdig consulteren van decentrale overheden en het hanteren van krappe invoeringstermijnen voor nieuwe regelgeving. Een rol daarbij speelt de geringe bekendheid met de

²³ Staat van het Bestuur 2008 (www.rijksoverheid.nl)

²⁴ Staat van Bestuur, in 2006, 2008, 2010 en 2012 (www.rijksoverheid.nl)

Code. Continue aandacht blijft dus geboden voor het daadwerkelijk toepassen van de Code en het naleven van de spelregels en afspraken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierin een nadrukkelijke rol. Praktische instrumenten zoals het beoordelingskader, het verplichte overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de coördinerende rol van de minister zijn en blijven belangrijke schakels in het bestuurlijk netwerk. Het overheden overleg en het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen vormen ook voor de toekomst een belangrijke veiligheidsklep, die er voor moet zorg dragen dat het raderwerk van de interbestuurlijke verhoudingen niet vastloopt.

Hoofdstuk 2. De decentralisatieoperaties

1. Inleiding

Ingevolge de Gemeentewet en Provinciewet²⁵ dienen taken als hoofdregel decentraal belegd te worden, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door provinciebesturen respectievelijk gemeentebesturen behartigd kan worden. Gemeente- en Provinciewet leggen een expliciete opdracht bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de decentralisatie te bevorderen.

Decentralisaties kunnen betrekking hebben op het overhevelen van taken en verantwoordelijkheden naar decentrale overheden, maar ook op het verruimen van de beleidsvrijheid bij de uitvoering van bestaande taken²⁶. Vertrekpunt van decentralisaties is van oudsher, dat decentrale overheden de te decentraliseren taken en verantwoordelijkheden doelmatiger en doeltreffender kunnen uitvoeren dan de rijksoverheid. Daarbij wordt verondersteld, dat decentrale overheden vanuit hun positie beter inzicht hebben in de belangen die spelen en betere allocatieve afwegingen kunnen maken. Dit moet resulteren in

- het leveren van maatwerk;
- integraal beleid en samenhang in de uitvoering;
- de slagvaardigheid en doelmatigheid van het overheidsoptreden;
- versterking van democratische legitimatie en toegankelijkheid.

In 2007 en de periode daaraan voorafgaand stond de beleidsvrijheid van decentrale overheden onder druk. Weliswaar is er al sinds de jaren 80 sprake van decentralisaties, maar deze gingen nog te veel gepaard met specifieke uitkeringen en dichtregelen. Dit was voor het kabinet Balkenende IV aanleiding te besluiten tot een grote decentralisatie-impuls als onderdeel van de bestuursakkoorden met als doel de decentrale overheden sterker te positioneren in het openbaar bestuur. Een tweede impuls volgde in 2011. Deze was gericht op een duidelijke positionering van provincies in het ruimtelijk domein en van gemeenten in het sociale domein.

Teneinde meer eenheid in de aanpak te krijgen werd in 2008 een decentralisatiekader opgesteld.

Deze beleidsdoorlichting richt zich niet zozeer op de effecten van afzonderlijke decentralisaties op bepaalde beleidsterreinen. Hier wordt de samenhangende aanpak van decentralisaties als “instrument” opgevat. De beleidsdoorlichting richt zich vooral op de vraag wat de implicaties zijn van de brede decentralisatie-inspanningen, bedoeld en onbedoeld, voor de verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden.

Achtereenvolgens worden in paragraaf 2 van dit hoofdstuk de beide grote operaties uit deze periode beschreven – de inhoud op hoofdlijnen, en de wijze van totstandkoming - en het in 2008 vastgestelde decentralisatiekader, dat algemene toetsingspunten bevat die toegepast moeten worden bij de besluitvorming over de decentralisaties in de verschillende deeltherreinen.

Vervolgens wordt in paragraaf 3 een beoordeling gegeven van de bijdrage van deze “instrumenten” aan de doelstelling van een goed functionerend openbaar bestuur. Daarbij zal net als in de andere hoofdstukken van deel 2, worden gelet op hun bijdrage aan het scheppen van goede constitutionele verhoudingen en aan voorwaarden voor een doeltreffend en doelmatig overheidshandelen. In paragraaf 4 worden conclusies over hun belang voor de interbestuurlijke verhoudingen weergegeven.

2. De instrumenten

2.1. Decentralisatie –operaties

2.1.1. *De decentralisatie-impuls 2007-2011*

In het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV en in de bestuursakkoorden tussen het Rijk en de gemeenten respectievelijk tussen het Rijk en de provincies is besloten tot een nieuwe

²⁵ Art. 116 en 117 Gemeentewet, art.114 en 115 Provinciewet.

²⁶ In de literatuur wordt decentralisatie in drie betekenissen opgevat. De eerste statische opvatting benadrukt het bestaan van overheidsinstellingen met een zekere onafhankelijke plaats ten opzichte van de rijksoverheid. Dit sluit aan op de opvatting dat de verhouding tussen rijk en decentrale overheden een niet-hiërarchische is. Een tweede betekenis doelt op een versterking van die rol van decentrale overheden, zoals bedoeld in art. 115 2e lid van de Provinciewet en art. 117 tweede lid van de Gemeentewet. In de meest concrete zin houdt decentralisatie dan feitelijke overdracht in van taken en bevoegdheden. In een derde betekenis wordt met decentralisatie bedoeld op verruiming van de gemeentelijke beleidsvrijheid met financiële, juridische en bestuurlijke middelen (zie Boogers ea p.12)

decentralisatie-impuls. De Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (taakgroep D'Hondt) en de Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen Provincies (de Commissie Ladders) zijn eind 2007 ingesteld om de decentralisatievoorstellen uit het bestuursakkoord verder uit te werken.

In de bestuursakkoorden van 2008 zijn de principes opgenomen voor de decentralisaties. Het kabinet en de decentrale overheden kozen drie manieren om de decentrale overheden sterker te positioneren:

- 1 verder decentraliseren en vergroten van beleidsruimte;
- 2 toedelen van voldoende middelen om de verantwoordelijkheden aan te kunnen;
- 3 verminderen van bestuurlijk drukte en interbestuurlijke lasten, waaronder terughoudendheid bij het opvragen van verantwoordings- en beleidsinformatie.

De taakgroep D'Hondt richtte zich op stedelijke ontwikkeling, maatschappelijke ondersteuning, jeugd en gezin en participatie (armoedebeleid en schuldhulpverlening). Verder bepleitte de taakgroep een heldere verdeling van verantwoordelijkheden waarbij invulling wordt gegeven aan het adagium van het kabinet dat niet meer dan 2 overheden zich bezighouden met een taak. De nadruk moest liggen op horizontale verantwoording en een vermindering van interbestuurlijk toezicht. Daarnaast vroeg de taakgroep aandacht voor een adequate toerusting van gemeenten door actief te werken aan meer openheid over beleidsprestaties door benchmarken, aan versterking van bestuurskracht middels onderzoek, intervisie en intergemeentelijke samenwerking en aan herindeling (alleen) met draagvlak. Belangrijke voorwaarden voor een succesvolle decentralisatie zijn volgens de taakgroep betrokkenheid van gemeenten en een gefaseerde implementatie van decentralisaties, met oog voor differentiatie in de manier waarop gemeenten hun taken uitvoeren.

De Commissie Ladders had tot taak concrete voorstellen te formuleren voor decentralisatie en een voorstel te doen voor de inzet van provinciale middelen ter ondersteuning van rijksprojecten, teneinde voor datzelfde bedrag een besparing op de rijksbegroting in de jaren 2009-2011 te kunnen realiseren.

De Commissie bepleitte met het oog op heldere bestuurlijke verhoudingen, een duidelijke focus op kerntaken. De provincie moet ruimtelijke afwegingen kunnen maken op regionaal niveau en de doorvertaling van rijksdoelen moet zoveel mogelijk worden gedecentraliseerd. Het rijk dient zich te beperken tot sturing van rijksbelangen en beperkt toezicht op de provinciale uitvoering daarvan. Op basis van deze uitgangspunten formuleerde de Commissie Ladders een samenhangend pakket van decentralisatievoorstellen op het terrein van wonen, economie, mobiliteit, en platteland, cultuurlandschap en water.

Aan de hand van de hiervoor genoemde rapporten van de Commissie Ladders en de taakgroep D'Hondt heeft het toenmalig kabinet een brede decentralisatieagenda opgesteld onder het motto "decentraal wat kan, centraal wat moet"²⁷. Het kabinet bevestigde de visie van de taakgroep D'Hondt, dat de kerntaak van de gemeente is gelegen in het vormgeven van de lokale woonomgeving, zowel in sociale als fysieke zin. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties formuleerde dit als volgt: "door lokale verankering kunnen zij beter dan het Rijk lokaal geïntegreerd werken"²⁸. De agenda hield een versteviging in op fysiek terrein (stedelijke vernieuwing, veiligheid en wijkaanpak) en gaf een aanzet voor een sociale agenda. De provincie zou zich moeten concentreren op het ruimtelijk economisch terrein. Op het gebied van de jeugdzorg zag het toenmalige kabinet echter nog wel een taak voor de provincies.

2.1.2. Decentralisaties 2011-2015

In de Bestuursafspraken 2011- 2015 is een omvangrijke agenda opgenomen voor overheveling van taken en budgetten. Daarnaast werden richtinggevende proces- en principeafspraken gemaakt over deze decentralisaties. Decentrale overheden moeten volgens het akkoord bij decentralisaties de grootst mogelijke vrijheid krijgen om de taak naar eigen inzicht te kunnen uitvoeren. Horizontale verantwoording staat voorop en interbestuurlijke lasten moeten tot een minimum worden beperkt. Daarnaast werden afspraken en spelregels afgesproken over de implementatie

²⁷ Kabinetsreactie op de bevindingen van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 november 2008.

²⁸ Decentralisatiekader, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 31 augustus 2009, Kamerstukken II 31.700 VII nr. 100

van de decentralisaties. Gemeenten dienen volgens die afspraken zorg te dragen voor voldoende uitvoeringskracht en er moeten voorstellen worden ontwikkeld voor een landsdekkende bovenlokale samenwerking.

Voor provincies gaat het om taken op het terrein van economie (regionaal economisch beleid), ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer (aanleg nieuwe infrastructuur en exploitatie openbaar vervoer). Over het onderwerp water is een afzonderlijk akkoord afgesloten met de provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven (Bestuursakkoord Water). Verder is een afzonderlijk akkoord afgesloten over decentralisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS) en de inrichting van het landelijke gebied (september 2011). Met de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg) wordt de decentralisatie van het natuurbeleid wettelijk verankerd. Voor gemeenten gaat het om de decentralisatie van de jeugdzorg, de extramurale begeleiding uit de AWBZ en een nieuwe regeling Werken naar vermogen (hervorming WWB/WIJ, WSW en Wajong, later opgenomen in de Participatiewet).

Het kabinet Rutte-Asscher heeft besloten geen nieuw bestuursakkoord af te sluiten, maar heeft zich verbonden aan de verdere uitwerking van het akkoord en de daarin opgenomen decentralisatieafspraken, voor zover deze passen binnen de kaders van het Regeerakkoord. In zijn brief van 19 februari 2013²⁹ wordt het belang van samenhang tussen de decentralisaties in het sociale domein benadrukt. Er moet een omslag worden bereikt in de taakuitvoering, met als randvoorwaarde een zo groot mogelijke beleidsvrijheid van gemeenten. In de brief worden de contouren uitgewerkt van een gezamenlijke aanpak van de wettelijke kaders en de implementatie van de decentralisaties. In de brief wordt de coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgewerkt. In goed overleg met de VNG en gemeenten wordt gewerkt aan het verstevigen van de uitvoeringskracht van gemeenten, aan ruimte voor maatwerk en integraliteit in de wet- en regelgeving, aan een stevig implementatie- en ondersteuningsaanbod voor gemeenten en aan ontschotting van budgetten³⁰. Invoering en realisatie van de decentralisaties in het sociaal domein worden door het kabinet gemonitord. De boogde inwerkingtreding van de 3 decentralisaties is 1 januari 2015.

2.2. Het decentralisatiekader 2008

In augustus 2009 presenteerde het kabinet Balkende IV in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties (31 augustus 2009) een decentralisatiekader met punten voor de afweging van de vraag of een beleidsterrein of taak gedecentraliseerd kan worden en hoe de decentralisatie vervolgens ingevuld wordt:

- Integraliteit: is gekeken naar de samenhang met aanpalende beleidsterreinen?
- Belangenbehartiging: worden belangen naar hun aard op decentraal niveau voldoende gewogen³¹?
- Doelmatigheid en doeltreffendheid: kan de taak doelmatig en doeltreffend op gemeentelijk of provinciaal niveau worden uitgevoerd?
- Draagvlak: is er bij het departement dat decentraliseert, de medeoverheid die er een taak of verantwoordelijkheid bij krijgt en het maatschappelijk middenveld, draagvlak voor de decentralisatie?
- Evenredigheid: is er een goede balans tussen de kosten en baten?

Als uitgangspunt is voorts geformuleerd, dat de bestuurslaag die de lasten ervaart, ook de mogelijkheid moet krijgen om in te grijpen. Dit betekent ook, dat afwentelgedrag op een andere overheid aanleiding kan zijn voor meer centrale aansturing door het rijk.

²⁹ "Decentralisatiebrief", brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 februari 2013, Kamerstukken II 33.400 nr.59

³⁰ Om de gewenste omslag in het sociaal domein te bewerkstelligen, is volgens het kabinet een heldere rolverdeling nodig tussen gemeenten en Rijk. Genoemd worden de voorwaarde van één ongedeeld en ontschot budget, het behouden van de voortgang in de (voorbereiding van de) decentralisaties, het stellen van duidelijke eisen vooraf aan de resultaten die gemeenten geacht worden te bereiken, een onderzoek hoe taken, rollen en verantwoordelijkheden in balans zijn (financiële gevolgen moeten beheersbaar zijn en mogen niet afgewenteld worden op het Rijk) en afspraken over indexatie van het deelfonds.

³¹ Het bestaan van externe effecten kan reden zijn voor meer centrale aansturing, bijvoorbeeld om te voorkomen dat gemeenten hun problemen exporteren naar andere gemeenten en andersom.

3. Beoordeling van de decentralisatieoperaties

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de uitgangspunten die geformuleerd zijn bij de grote decentralisatieoperaties en de mate waarin die bijdragen aan borgstelling van onze constitutionele verhoudingen en de autonome positie van decentrale overheden daarin. Het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State over de decentralisatieoperaties en het decentralisatiekader wordt eerst weergegeven. Daarna is de reactie van kabinet en koepels van decentrale overheden opgenomen.

Decentralisaties dragen bij aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidshandelen wanneer voldoende voorwaarden worden geschapen voor het leveren van maatwerk en integraal beleid. In paragraaf 3.2 wordt hierop ingegaan. In eerste instantie is gebruik gemaakt van een algemene overzichtstudie waarin de factoren worden aangegeven die van invloed zijn op het leveren van maatwerk en integraal beleid. Daarna wordt de beoordeling van de Afdeling weergegeven, alsmede de reactie van de decentrale overheden hierop. Op basis van een belevingsonderzoek onder vertegenwoordigers van departementen en decentrale overheden, dat is opgenomen in de opeenvolgende afleveringen van de Staat van Bestuur, wordt ten slotte een beeld gegeven van de wijze waarop de betrokken overheden tegen de decentralisaties aankijken.

3.1. Bijdrage aan de kaderstelling ter borging constitutionele verhoudingen

Toetsing van de decentralisatieoperatie 2007/2008

In zijn 2^e periodieke beschouwing over de Interbestuurlijke Verhoudingen formuleerde de Afdeling een aantal uitgangspunten voor een brede aanpak van decentralisaties, zoals het belang van samenwerking van het coördinerend ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met departementen en decentrale overheden, het bieden van meer openheid aan decentrale overheden (ook als afspraken niet geheel kunnen worden nagekomen), voorkeur voor prestatie-eisen boven het beïnvloeden van de wijze waarop de decentralisaties worden gerealiseerd, fasering van het uitvoeringsproces (en een goede onderlinge afstemming van de concrete decentralisatievoorstellen per beleidsterrein) en beleidsrust door kwaliteit en zorgvuldigheid in het beleidsproces (geen kwaliteitseisen door regels achteraf).

De afdeling concludeerde dat het decentralisatieproces dat ingezet werd met de akkoorden uit 2007/2008 voldeed aan door haar geformuleerde criteria³².

Volgens de Afdeling in zijn beschouwing uit 2009 kon uit de kabinetsstandpunten over de voorstellen van de Commissie Lodders en de taakgroep D'Hondt een gebrek aan vertrouwen in de bestuurskracht van provincies en gemeenten worden gelezen. De Afdeling vond dat de bewijslast nog teveel bij de decentrale overheden werd gelegd, terwijl werd voorbijgegaan aan het bestuurlijke onvermogen en het ontbreken van bestuurskracht bij het Rijk.

Het toenmalige kabinet onderschreef de opvatting, dat er geen eenduidig verband bestaat tussen bestuurskracht en schaalgrootte: ook factoren als organisatie en bestuurscultuur, doorzettingsvermogen, deskundigheid en ambitie zijn van belang³³.

Decentralisatiekader en de decentralisatieafspraken 2011-2015

De Afdeling onderschrijft in zijn derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen de waarde van een decentralisatiekader³⁴. De Afdeling is van mening dat de afwegingspunten toepassing verdienen bij het nemen van beslissingen over de vraag of een beleidsterrein gedecentraliseerd kan worden en hoe de decentralisatie vervolgens kan worden ingevuld. De Afdeling mist toetsingspunten voor het proces van besluitvorming. Hij vraagt hier meer aandacht voor. De Afdeling plaatst een kritische kanttekening bij het gegeven dat decentrale overheden niet betrokken zijn geweest bij het opstellen van het kader.

Toetsing van de decentralisatieoperatie 2011-2015 aan de toetsingspunten van het decentralisatiekader

³² "Decentralisatie moet, tenzij het beter centraal kan.", Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, Afdeling advisering Raad van State, juni 2009 (www.raadvanstate.nl/adviezen)

³³ Zie bv Boogers c.s. Uit veel onderzoeken bleek volgens Boogers c.s. dat zaken als organisatie- en bestuurscultuur, doorzettingsvermogen, deskundigheid en ambities van individuele personen binnen de organisatie van meer belang zijn. Een gebrek aan deskundigheid en capaciteit wordt opgevangen door intergemeentelijke samenwerking, die vele vormen aanneemt. Boogers c.s wijzen in dit verband op het belang van een goede bestuurlijke inbedding (p.44-46). Uitbesteding van taken of intergemeentelijke samenwerking kan volgens de studie problemen opleveren bij de ontwikkeling van een eigen lokaal beleid en het oogmerk om integrale oplossingen te creëren kan in gevaar komen.

³⁴ Het kan beter (...) Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, Afdeling advisering Raad van State, mei 2013 (www.raadvanstate.nl/adviezen)

levert een gemengd beeld op. De Afdeling oordeelt positief over de erkenning dat permanente samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden nodig is om de decentralisaties tot een goed einde te brengen. In enkele gevallen acht de Afdeling de gehanteerde invoeringstermijnen te kort. De snelheid waarmee decentralisaties moeten worden uitgevoerd komt volgens de Afdeling de gewenste beleidsrust niet ten goede. De Afdeling constateert dat onder invloed van de decentralisaties ook het medebewind toeneemt. Wanneer decentralisaties ondanks de efficiencywinst gepaard gaan met onvoldoende financiële middelen om het zelfde voorzieningenniveau te behouden, kan dit volgens de Afdeling leiden tot uitvoering van een mindere kwaliteit of een beperkter voorzieningenpakket, dan wel financiering uit eigen middelen. Cumulatie van decentralisaties kan dan op termijn leiden tot een afname van de algemene middelen en daarmee kan de uitvoering van autonome taken onder druk komen te staan.

De afdeling heeft tot slot de indruk dat de toetsingspunten van het decentralisatiekader onderbelicht blijven in de decentralisatieafspraken, en vraagt zich af of er wel sprake is van een doordacht en omvattend beleid.

Reacties van de koepels en van het kabinet

De koepels betreuren dat zij in 2008/2009 niet betrokken zijn geweest bij het opstellen van het decentralisatiekader en onderstrepen in hun reactie het belang betrokken te worden bij het opstellen en uitwerken van bestuursafspraken³⁵. Zij voegen daaraan toe dat de toetsingspunten van het decentralisatiekader bij het opstellen van de Bestuursafspraken 2012-2015 niet zijn toegepast en benadrukken het belang om uitgangspunten en kaders van toekomstige decentralisaties met elkaar te bespreken. In bestuurlijke overleggen is door de decentrale overheden regelmatig aangedrongen op een versterking van de rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De koepels onderschrijven de conclusie van de Afdeling, dat decentrale overheden bij het overhevelen van onvoldoende middelen, genoodzaakt zijn om een lager kwaliteitsniveau of beperkter voorzieningenpakket te bieden, dan wel voorzieningen uit eigen middelen te bekostigen. De koepels onderstrepen het belang van beleidsrust. Onder verwijzing naar de rol van de Tweede Kamer onderstrepen de koepels het belang de decentralisaties niet te zeer op detailniveau met wetgeving dicht te regelen: "Bij decentralisatie gaat het ook om de kunst van het loslaten." aldus de koepels.

In de kabinetsreactie op de beschouwing van de Afdeling merkt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op, dat de afwegingspunten en de spelregels uit het decentralisatiekader en de Code interbestuurlijke verhoudingen ook voor het huidige kabinet de leidraad vormen bij decentralisaties. De minister kondigt verder het voornemen aan het decentralisatiekader te actualiseren en de koepels daar vroegtijdig bij te betrekken.

Voor wat betreft de mogelijke financiële gevolgen van de decentralisaties, wordt gewezen op het regelmatige overleg met de decentrale overheden. Het kabinet wijst in haar reactie op het vertrouwen in de gemeenten dat zij uitsprekt met het pakket decentralisaties. De uitwerking van de boogde ontschotting in het sociaal domein zou volgens het kabinet juist een positief oordeel verdienen. Alles is gericht op een zorgvuldige uitvoering. Verder is in de decentralisatiebrief van 19 februari 2013 aangegeven dat het kabinet de decentralisaties intensief zal monitoren. Doel is onder meer inzicht te krijgen in het functioneren van het stelsel, zodat het indien nodig kan worden bijgesteld.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over een samenhangend decentralisatiebeleid, wordt in de kabinetsreactie gewezen op de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het instellen van de ministeriële Commissie decentralisaties. De kracht van de coördinerend minister moet gelegen zijn in het creatief en constructief meedenken en meebewegen in een stimulerende en aanjagende rol. Een aanscherping van Provinciewet en Gemeentewet zoals de Afdeling adviseert, wordt dan ook niet overwogen.

3.2. Bijdrage aan randvoorwaarden voor een doeltreffend en doelmatig overheidsoptreden.

Maatwerk en integraliteit

Volgens een overzichtsstudie van Boogers c.s. naar decentralisaties³⁶, wordt de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk en integraal beleid door gemeenten sterk beïnvloed door regelgeving van de rijksoverheid, die gepaard gaat met de overdracht van taken en bevoegdheden. Van benchmarken en

³⁵ Reactie IPO, UvW en |VNG op de derde periodieke beschouwing van de Raad van State, brief van 25 april 2013 (zie onder meer www.VNG.nl/files/VNG/brieven)

³⁶ Boogers cs, *ibid*, p.40

modelverordeningen van de VNG gaat ook een uniformerende invloed uit. Gewezen wordt op het belang van de betrokkenheid van de Raad voor het realiseren van een op lokaal niveau toegesneden aanpak. Het duurt vaak enige jaren voordat gedecentraliseerd beleid een eigen gemeentelijke invulling krijgt. Decentralisaties leggen volgens Boogers cs. weliswaar een toenemende druk op gemeenten, maar zij blijken daarbij niet overbelast te zijn geraakt. Gemeenten toonden over het algemeen veerkracht en creativiteit in het vinden van wegen om taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

Beoordeling door de Afdeling advisering van de Raad van State.

De Afdeling advisering van de Raad van State oordeelde in zijn tweede beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, dat provincies en gemeenten door de decentralisatieoperatie van 2007/2008 meer beleidsruimte kregen en voldoende middelen (bevoegdheden, geld en informatie) zonder dat daar grote hoeveelheden verantwoordings- en beleidsinformatie voor werd gevraagd.

Een omvattend oordeel over de bijdrage van de huidige decentralisatieoperaties aan een doelmatig en doeltreffend overheidsoptreden, kan in het kader van deze beleidsdoorlichting nog niet worden gegeven, omdat de implementatie nog in volle gang is.

Beleving decentrale overheden

Een indicatie voor de effectiviteit van de grote decentralisatieoperaties biedt het belevingsonderzoek naar de waardering van decentralisaties bij respondenten van Rijk, provincies en gemeenten, dat is opgenomen in de Staat van het bestuur. Daaruit komt onder andere naar voren dat in 2008 38% (ten opzichte van 70% in 2006) van de respondenten van Rijk, provincies en gemeenten ontevreden is over de houding van de rijksoverheid om in 2010 en 2012 te stabiliseren op ongeveer 50%³⁷. In 2010 gaf 48% van de geënquêteerden uit gemeenten aan het eens te zijn met de stelling dat het rijk zich teveel als “baas” opstelt; bij de provincies is dit percentage nog iets hoger (59%). Met de stelling dat het rijk steeds meer moeite doet om decentrale overheden te steunen is 23% van gemeentelijke respondenten het (helemaal) eens. Hier is sprake van een forse daling ten opzichte van 2008 (toen was het percentage 37%).

Bij geënquêteerden die betrokken zijn bij decentralisaties bleek uit het belevingsonderzoek in de Staat van Bestuur 2012 veel steun te zijn voor het principe dat gemeenten meer verantwoordelijkheden op het sociaal terrein krijgen. Optimisme is er over de mogelijkheden om de taken beter te organiseren. Minder positief is men over de mogelijkheden om de opgedragen taken te kunnen realiseren, mede omdat men financiële risico's ziet en een mogelijke inperking van de lokale autonomie als gevolg van tekorten in de taakuitoefening³⁸. Ten aanzien van de decentralisaties naar de provincies vindt 50% van de respondenten, dat de decentralisaties bijdragen aan de slagkracht van de provincie. Minder steun is er bij de provincies voor de stelling dat zij voldoende middelen krijgen voor de taken op het terrein van natuur (op basis van het deelakkoord natuur) en de ruimtelijke ordening³⁹. Bij gemeentelijke respondenten was in 2012 en in de eerdere metingen een meerderheid het eens met de stelling dat

³⁷ Gevraagd naar de reactie op de stelling “het rijk stelt zich op steeds meer beleidsterreinen op als baas van decentrale overheden” gaf 70% vlak voor het begin van de onderzochte periode (in 2006) aan het (geheel) eens te zijn met deze stelling; dit percentage zakte in 2008 naar 38% om in 2010 en 2012 te stabiliseren op iets minder dan 50%. Een kwart van de respondenten vond in 2012 dat het rijk voldoende deed om de decentrale overheden te faciliteren. Dit is ongeveer gelijk aan eerdere metingen (2006: ong. 23%, 2008 32% en 2010 25%).

³⁸ Voor wat betreft de toenmalige invoering Wet Werken naar Vermogen (gericht op alle doelgroepen aan de onderzijde van de arbeidsmarkt) is 80% is het (helemaal) eens met de overheveling van taken. Voor de decentralisatie van de AWBZ is 66% van de gemeenten (ruim de helft van de respondenten van het rijk) het (helemaal) eens met de stelling dat overheveling van dagbesteding en begeleiding uit de AWBZ naar gemeenten, gelet op de overlap met doelgroepen met werken naar vermogen, het welzijnswerk en de jeugdzorg, een logische stap is. Een grote meerderheid vreest echter voor financiële risico's (80% van gemeentelijke respondenten). Een derde van de respondenten vindt deze decentralisatie een goed voorbeeld van daadwerkelijk loslaten van een beleidsveld door de centrale overheid. Grote eensgezindheid was er voor de stellingen dat gemeenten creatiever moeten worden in nieuwe aanpakken (96% van de gemeentelijke bestuurders, bijna 80% van alle respondenten) en de decentralisaties tot meer integraal beleid en synergie in de uitvoering leiden (60% van alle respondenten en 83% van de bestuurders). Voor wat betreft de decentralisatie van de jeugdzorg geeft bijna 70% van de respondenten aan kans te zien om de jeugdzorg effectiever en doelmatiger te organiseren. Van de gemeentelijke respondenten is 47% (55% van gemeentelijke bestuurders) het (helemaal) eens met de stelling dat gemeenten goed in staat zijn om de taken op te pakken.

³⁹ Iets meer van 20% van alle respondenten vindt dat de provincies voldoende middelen krijgen voor de taken uit het deelakkoord natuur, tegen 44% die het oneens is met deze stelling. Ruim 35% vindt dat de provincies voldoende middelen krijgen voor de te decentraliseren taken op het terrein van de ruimtelijke ordening.

overdracht van financiële risico's bij decentralisatie de beleidsvrijheid ernstig inperkt.

4. Conclusies

Het decentralisatiekader vormt samen met het afwegingskader uit de Code en de IBI spelregels een leidraad bij de uitwerking van de decentralisatievoorstellen. De VNG toetst daarnaast expliciet op de uitvoerbaarheid en de effecten die decentralisaties hebben in relatie tot andere gemeentelijke taken. De brede afweging van decentralisatiebesluiten die met deze kaders wordt geïndiceerd, draagt bij aan het welslagen van het decentralisatieproces. De mate waarin en wijze waarop deze kaders worden toegepast, is bepalend voor de bijdrage van deze kaders aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de decentralisatieoperaties.

Van de doelmatigheid en doeltreffendheid kan alleen een indruk op hoofdlijnen worden gegeven. Zo komt uit onderzoek naar voren, dat decentralisaties weliswaar een toenemende druk legden op met name gemeenten, maar dat zij daarbij niet overbelast zijn geraakt. Wel duurde het volgens deze onderzoeken enige tijd voordat gedecentraliseerd beleid een eigen invulling krijgt.

De decentralisatieoperatie van 2007/2008 heeft naar het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State bijgedragen aan een sterkere positie van decentrale overheden met voldoende beleidsruimte en middelen voor provincies en gemeenten, zonder dat daar grote informatieverplichtingen tegenover stonden. Uit belevingsonderzoek komt overigens (ook) in deze periode een kritische houding van decentrale overheden ten opzichte van het Rijk naar voren. Zo is in 2010 sprake van een sterke afname van het percentage gemeenten dat tevreden is met de ondersteuning die zij van het Rijk krijgen en een groei ten opzichte van 2008 van het percentage dat vindt dat het rijk zich teveel als baas opstelt.

De decentralisaties van 2011-2015 zijn nog in ontwikkeling, dus kan er nog geen oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan worden gegeven. Door de Afdeling zijn kanttekeningen geplaatst bij de toepassing van de toetsingspunten uit het decentralisatiekader en de samenhang tussen de decentralisaties. Ook vanuit de koepels is kritiek op de toepassing van bijvoorbeeld de Code en de IBI spelregels. Overigens blijkt zowel bij de koepels als uit het belevingsonderzoek uit de Staat van Bestuur (2012) veel steun voor het principe dat gemeenten meer verantwoordelijkheden krijgen in het sociaal domein. Minder positief zijn met name de decentrale overheden over de mogelijkheden om de taken binnen de gegeven financiële mogelijkheden te realiseren en de invloed die hiervan uitgaat op het niveau van taakuitvoering. In dit verband is van belang dat, zoals het kabinet aangeeft in de decentralisatiebrief, rollen en verantwoordelijkheden in balans zijn: financiële gevolgen moeten voor decentrale overheden beheersbaar zijn en anderzijds mogen deze niet worden afgewenteld op de rijksoverheid. Dit zal leidraad zijn bij de verdere uitwerking van de decentralisaties. Voorts heeft het kabinet in goed overleg met de VNG het CPB opdracht gegeven de financiële kansen en risico's van de decentralisaties in kaart te brengen. Dit biedt in ieder geval de mogelijkheid om tijdig eventuele knelpunten te signaleren. Het decentralisatieproces is erop ingericht om vervolgens gezamenlijk naar oplossingen te kunnen zoeken.

Kortom, een brede en samenhangende aanpak zoals beoogd met de decentralisatieoperaties, opent meer mogelijkheden voor decentrale overheden om te komen tot een werkelijk integraal beleid en ruimte voor maatwerk. Van belang daarbij is dat de bestaande kaders zoals de Code en de IBI-spelregels en het kader voor interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht) bij de uitwerking worden toegepast.

Hoofdstuk 3 Bestuurlijke instrumenten

1. Inleiding

In de onderzochte periode was er veel aandacht voor de bestuurskracht van decentrale overheden (vooral in relatie tot discussies over decentralisatie) en de verhouding tussen taken en de benodigde bestuurlijke schaal. In dit hoofdstuk worden de bestuurlijke instrumenten onder de loep genomen, die zijn gericht op een balans tussen taken en bestuurlijke schaal. Dit onderwerp hangt nauw samen met de thematiek van de decentralisaties, die in hoofdstuk 2 van deel 2 van deze beleidsdoorlichting is behandeld.

Het programma krachtig bestuur, dat liep van 2007 tot 2010, gaf op een praktische wijze invulling aan afspraken in de bestuursakkoorden van 2007 en 2008 en had als doel om de bestuurskracht van decentrale overheden te versterken. In paragraaf 2.1 wordt een beschrijving gegeven van het programma.

In 2011 en 2013 hebben de opeenvolgende kabinetten hun visie op de bestuurlijke inrichting neergelegd in bestuurlijke nota's. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze visienota's als instrumenten voor een samenhangende aanpak van de bestuurlijke organisatie.

In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op het interbestuurlijk toezicht als bestuurlijk instrument, waarmee vorm kan worden gegeven aan een grotere transparantie in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuurslagen.

In paragraaf 3 van dit hoofdstuk wordt een beoordeling gegeven van de bijdrage van deze drie "instrumenten" aan de doelstelling van goede interbestuurlijke verhoudingen. Ingegaan wordt op de bijdrage aan het kader ter borging van de interbestuurlijke verhoudingen (par. 3.1) en de bijdrage aan de randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend overheidsoptreden (3.2). Daarbij wordt aandacht besteed aan het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State in zijn 3^e beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen, de reactie van de koepels hierop en de reactie van het kabinet.

2. De instrumenten

2.1. Het programma krachtig bestuur (2007-2010)

In de loop der jaren zijn vele specifieke arrangementen voor interbestuurlijk toezicht ontstaan (goedkeuringen, aanwijzingen, verklaringen van geen bezwaar, vorderingen tot handhaving of intrekking van een vergunning etc.). Dit leidde tot bestuurlijke drukte, een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuurslagen en daarmee onzekerheid voor decentrale overheden over hun beleidsvrijheid. Daarnaast vroegen ook de hiermee gepaard gaande administratieve lasten de aandacht. Terughoudendheid in het toezicht, meer overlaten aan horizontale verantwoording en sturing door Raad en Provinciale Staten, komen als belangrijke thema's in de bestuursafspraken terug. Bij de vormgeving van de decentralisaties is de toezichtverhouding een toetsingspunt voor de beleidsmarge die decentrale overheden wordt gegeven.

2.1.1. Filosofie

Het programma krachtig bestuur had als basisfilosofie dat elk bestuur primair verantwoordelijk is voor zijn eigen bestuurskracht, maar door samen te werken met andere besturen en door elkaar op te zoeken, kansen kan creëren voor verdere versterking van zijn bestuurskracht.

Kernwaarden van het programma zijn: partnerschap, vraaggerichtheid, verbindend zijn en openheid. Daarbij waren de volgende doelen geformuleerd:

- bijdragen aan de kwaliteit van decentralisatie;
- aanpakken van concrete en urgente bestuurskrachtknelpunten:
 - creëren van een interbestuurlijke arbeidsmarkt (o.a. het stimuleren dat professionals door verschillende overheidsinstanties worden benut)
 - vergroten van de bewustwording van de gevolgen van bevolkingsafname (i.e. agenderen van dit thema en een interbestuurlijke aanpak tot stand brengen)
- ontwikkelen van een instrumentarium om intergemeentelijke samenwerking te stimuleren en te faciliteren;
- werken aan het leervermogen van gemeenten (optimaliseren van de praktijk van uitvoering en benutting van bestuurskrachtonderzoek)

- verminderen van interbestuurlijke lasten (o.a. door herziening van interbestuurlijk toezicht).

De projecten zijn uitgevoerd volgens de principes van interbestuurlijk werken: een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid tussen rijk, gemeenten, provincies en hun koepels.

2.1.2. Resultaten

De projecten van het programma hebben de volgende resultaten opgeleverd:

- een succesvolle agendering van het vraagstuk van de bevolkingsdaling en samenwerking op dit onderwerp tussen departementen en betrokken regio's onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- bewustwording bij het Rijk, provincies en gemeenten van de veranderingen die de herziening van het interbestuurlijk toezicht met zich meebrengt;
- de kwaliteit van bestuurskrachtonderzoeken in het openbaar bestuur is inzichtelijker geworden door de ontwikkeling (samen met VNG, IPO en UvW) van de Handreiking bestuurskrachtonderzoek;
- op het gebied van de interbestuurlijke arbeidsmarkt zijn betekenisvolle resultaten geboekt, bijvoorbeeld op het terrein van traineeprogramma's, projectenpools en topmanagers;
- er is een stevig netwerk opgebouwd dat actief werkt aan het verspreiden van kennis en ervaring rondom alle aspecten van intergemeentelijke samenwerking;
- met het bij elkaar brengen van de decentralisatielessen van alle overheden is kennis gegenereerd voor nieuwe decentralisatieafspraken tussen rijk, provincies en gemeenten;
- bij de uitoefening van het financieel toezicht is tussen artikel 12-inspecteurs en financieel toezichthouders enerzijds en provinciale toezichthouders anderzijds, een relatie ontstaan die meer elementen van samenwerking en dialoog kent.

2.2. Bestuurlijke inrichting

In de periode waar deze beleidsdoorlichting zich op richt hebben de opeenvolgende kabinetten hun visie uiteengezet op mogelijke verbetering van de bestuurlijke inrichting en het samenstel van maatregelen dat nodig is om die verbetering te bewerkstelligen.

2.2.1. Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting (2011)⁴⁰

Visienota

Het kabinet Rutte 1 maakte met decentrale overheden afspraken over bestuurlijke opgaven gericht op een krachtige, kleine, dienstverlenende overheid, die zich tot haar kerntaken beperkt. Taken moeten zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd. Dit moest ondermeer bereikt worden door een doelmatige taakverdeling waarbij overheidstaken in principe over maximaal 2 bestuurslagen worden verdeeld.

In de "Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting" zette het kabinet de hoofdlijnen van de aanpak neer:

- afschaffen deelgemeenteraden en WGR+ regio's;
- duidelijke profielen van bestuurslagen: hierover werden afspraken gemaakt in de bestuurlijke afspraken met de koepels (zie deel 2 hoofdstuk 1, bestuursafspraken 2011-2015);
- decentralisatie volgens het uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet (zie deel 2 hoofdstuk 2 van deze beleidsdoorlichting);
- bestuurlijke opschaling en herindeling: het kabinet zag grootschalige herindeling niet als de oplossing, maar als een "geëigend instrument" voor processen van onderop;
- ondersteuning van gemeentelijke samenwerking en regionalisering, als 2^e spoor naast gemeentelijke herindeling om de uitvoeringskracht van gemeenten te versterken;
- een hechtere samenwerking tussen gemeenten onderling en met de provincies, opschaling van de provincies in de Randstad en de realisering van een Randstadautoriteit;
- inzet op nieuwe vormen van burgerschap;
- EU-beleid en decentrale overheden: versterken van de dialoog tussen decentrale overheden, centrale overheden en de Commissie over nieuwe commissievoorstellen met gevolgen voor decentrale overheden (zie deel 2, hoofdstuk 6 van deze beleidsdoorlichting).

Profielen van de bestuurslagen

In de bestuursafspraken 2011-2015 van het Rijk met de koepels wordt de gemeente omschreven

⁴⁰ Bijlage bij aanbiedingsbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 10 oktober 2011, Tweede Kamer (2011-2012) 33047, nr.1

als de bestuurslaag die het dichtste bij de burger staat, zorg draagt voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving en het eerste loket is als het gaat om voorzieningen voor de burger. De kerntaken van de provincie liggen op het domein van de ruimtelijke ontwikkeling en de fysieke omgeving. Cultuur behoort ook tot de kerntaken waar dit de lokale belangen overstijgt.

Provincies spelen op het gebied van hun kerntaken een sectoroverstijgende en verbindende rol, houden toezicht op gemeenten en hebben een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten van gemeenten.

De taak van het waterschap is wettelijk beperkt tot waterstaatszorg. Als beheerder van het (regionale) watersysteem, zorgt het waterschap voor bescherming tegen overstromingen en voor schoon en voldoende water.

Het Rijk is verantwoordelijk voor onderwerpen die niet goed decentraal belegd kunnen worden. Daarnaast is het Rijk systeemverantwoordelijk voor de wetten die in medebewind worden uitgevoerd en draagt het Rijk er op grond van een bredere stelselverantwoordelijkheid zorg voor dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. Het Rijk schept kaders, mede op basis van Europese regels, en zorgt dat decentrale overheden over voldoende middelen beschikken.

Uitwerking visienota

In de voortgangsbrief van 12 maart 2012⁴¹ benadrukte het kabinet Rutte 1 het belang van de vermindering van bestuurlijke drukte. Ingezet werd op de versterking van de bestuurlijke samenwerking van de Noordvleugel door flexibele informele samenwerkingsvormen op het brede ruimtelijk economisch terrein. Versterking van de bereikbaarheid in de Randstad moest worden bereikt door een gezamenlijk optrekken van gemeenten en provincies, plannen ontwikkelen en het op elkaar afstemmen van besluitvorming. Het kabinet ging er vanuit dat provincies in goed overleg met gemeenten die horen tot WGR+ regio's zoeken naar oplossingen voor de vraagstukken rond samenwerking. Voor de wettelijke taken (verkeer en vervoer, huisvesting, overgangsregelingjeugdzorg) moeten na opheffing van de WGR+ regio's afzonderlijke voorzieningen worden getroffen.

Het kabinet Rutte 1 ging uit van herindeling van onderop. Verwezen werd naar het nieuwe beleidskader voor herindeling, waarin criteria staan opgenomen waaraan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het proces en inhoud van de beleidsvoornemens toetst. Op welke manier bestuurskracht verbeterd moet worden, moest volgens het kabinet op gemeentelijk niveau worden beslist.

2.2.2. Nota Bestuur in samenhang, de bestuurlijke organisatie van Nederland⁴²

In de nota "Bestuur in samenhang, de bestuurlijke organisatie van Nederland", kiest het kabinet Rutte-Ascher voor een incrementele aanpassing van de bestuurlijke organisatie. Het proces van verandering dient daarom:

- het goede te behouden door onnodige bestuurlijke drukte op te ruimen en toe te werken naar herstel van de bestuurlijke hoofdstructuur Rijk, provincies, gemeenten;
- incrementeel veranderingen aan te brengen;
- aansluiting te zoeken bij processen die lopen;
- rekening te houden met gevestigde belangen, onder erkenning van de urgentie om het binnenlands bestuur klaar te maken voor de grote uitdagingen van de 21^e eeuw.

Het kabinet noemt de volgende thema's die van belang zijn voor de bestuurlijke inrichting:

- de versterking van lokale democratie: de instelling van dorps- en wijkraden acht het kabinet een serieuze optie om de afstand tussen burger en overheid te overbruggen;
- de uitvoeringskracht van gemeenten dient met het oog op de nieuwe taken in het sociaal domein langs 2 sporen te worden versterkt. Door intergemeentelijke samenwerking via zoveel mogelijk congruente regionale samenwerkingsverbanden (Spor 1). Tegelijkertijd wordt onderkend dat deze bestuurlijke hulpstructuren voor het kabinet geen ideaal permanent alternatief vormen. Gemeentelijke herindeling (Spor 2) moet zoveel mogelijk beslag krijgen op basis van initiatieven van de betrokken gemeenten zelf;
- middenbestuur: de schaal van de opgaven op ruimtelijk economisch terrein van provincies en de

⁴¹ "Voortgangsbrief inzake de Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting", brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 maart 2012, Tweede Kamer 2011-2012, 33047 nr.4.

⁴² Zie bijlage bij aanbiedingsbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 maart, 2013, Tweede Kamer 2012-2013, 33047 nr.8

bestuurlijke schaal waarop deze moeten worden aangepakt, dienen in evenwicht met elkaar te worden gebracht. De schaal waarop de taken worden uitgevoerd past volgens het kabinet niet meer op deze taken. Volgens het kabinet is de aanleiding tot opschaling van provincies meervoudig:

- het schaalniveau van maatschappelijke ontwikkelingen waar provincies mee te maken hebben, sluit steeds minder goed aan bij de schaal van de provincies en hun beoogde takenpakket;
- provincies moeten bij grensoverschrijdende opgaven onnodig veel afstemmen, coördineren en onderhandelen: teveel bestuurlijke drukte vertraagt de besluitvorming en bedreigt de slagvaardigheid van handelen in het middenbestuur;
- de provinciale schaal moet voldoende omvang hebben ten opzichte van (opgeschaalde) gemeenten;
- provincies moeten een sterke partner zijn ten opzichte van het (internationale) bedrijfsleven, Europa en de rijksoverheid, om gezamenlijke ruimtelijk-economische ambities te realiseren;
- door minder bestuurlijke drukte moet kostenbesparing gerealiseerd worden.

De urgentie van opschaling, met name in de Randstad, wordt onder verwijzing naar een aantal rapporten en onderzoeken benadrukt. In de huidige kabinetsperiode worden de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland samengevoegd tot het eerste landsdeel Noordvleugel. Het kabinet beschouwt dit als een eerste stap om te komen tot vijf landsdelen, waarin de huidige twaalf provincies samengaan.

2.3. Wet revitalisering generiek toezicht

2.3.1. Uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht

Het herziene interbestuurlijke toezicht is op 1 oktober 2012 met de Wet revitalisering generiek toezicht in werking getreden. Deze herziening is een uitwerking van de adviezen van de commissie Alders⁴³ en de commissie Oosting⁴⁴ uit respectievelijk 2005 en 2007 en de daarbij behorende kabinetsstandpunten. Volgens deze standpunten staat de horizontale verantwoording van decentrale overheden voorop. Dat wil zeggen verantwoording aan de eigen volksvertegenwoordiging en controle door de eigen rekenkamer(commissie). Vertrouwd moet worden op het democratisch proces bij de decentrale overheden.

Daarnaast wordt één externe verticale toezichthouder met interveniërende bevoegdheden aangewezen, die tevens de naast hogere bestuurslaag is, tenzij er dringende redenen zijn om hiervan af te wijken. Uitgangspunt bij de uitvraag van informatie door de interbestuurlijke toezichthouder is dat de toezichtlast zoveel mogelijk beperkt dient te blijven. Dit kan onder andere door stroomlijning van de interbestuurlijke informatie.

De belangrijkste gedachte achter deze herziening is dat het verwijderen van specifieke toezichtbepalingen uit sectorale wetten en het zoveel als mogelijk beperken van het toezichtinstrumentarium tot enkel de generieke instrumenten (uit de Gemeente- en Provinciewet) leidt tot een transparante en duidelijke verantwoordingsverdeling binnen het interbestuurlijk toezicht. De generieke toezichtinstrumenten (schorsen, vernietigen en "in de plaatstreden") zijn door middel van een algemeen beleidskader aangepast en ontdaan van hun 'ultimum remedium' karakter. Opneming van een interventieladder helpt de interbestuurlijke toezichthouder in zijn beoordeling of ingrijpen noodzakelijk is en helpt partijen langs bestuurlijke weg een oplossing te vinden, voordat daadwerkelijk ingrijpen door de toezichthouder nodig is.

De Wet revitalisering generiek toezicht heeft in de Provinciewet (art. 121f) en de Gemeentewet (art. 124h) een wettelijke grondslag gecreëerd voor een Algemene Maatregel van Bestuur over de toezichtinformatie. Op grond van deze AMvB kan de vakminister of het provinciebestuur regels stellen voor de systematische toezichtinformatie die de ondertoezicht gestelde beschikbaar moet stellen⁴⁵.

⁴³ "Interbestuurlijk toezicht herijkt; toe aan nieuw zicht op overheden", bestuurlijke werkgroep onder leiding van de CdK van Groningen, Alders, zie brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken II, 30.300 VII nr. 50.

⁴⁴ "Van specifiek naar generiek; doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen", Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen, september 2007

⁴⁵ De AMvB regelt wat toezichtinformatie is en welke criteria gelden bij het opleggen van een verplichting om systematische toezichtinformatie te verstrekken. Met de AMvB is getracht een evenwicht te vinden tussen enerzijds de belangen van de toezichthouder,

2.3.2. Uitwerking van de uitgangspunten

Voor beide adviescommissies geldt dat vertegenwoordigers vanuit de decentrale overheden zitting hadden in de commissie of nauw betrokken waren bij de werkzaamheden van de commissie. Het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie Oosting⁴⁶ was het startpunt voor een gezamenlijk traject met IPO, VNG en de betrokken departementen om te komen tot de uiteindelijke Wet revitalisering generiek toezicht.

Conform artikel 2 Fvw zijn de provincies via het provinciefonds gecompenseerd voor de overdracht van de interbestuurlijke toezichttaken van het rijk naar de provincies. De uiteindelijke vaststelling van de hoogte van de compensatie liep enige vertraging op vanwege een verschil van inzicht tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het IPO ten aanzien van de benodigde capaciteit voor deze rol van de provincie. Uiteindelijk is er overeenstemming bereikt en wordt per 2014 met terugwerkende kracht vanaf 2013 structureel een bedrag van € 1.254.000 uit de middelen van Infrastructuur en Milieu aan het provinciefonds toegevoegd.

In het parlement bestond overeenstemming over het belang van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een vermindering van interbestuurlijke toezichtlasten. Naast het formele wetgevingstraject is de Tweede Kamer aan de hand van jaarlijkse voortgangsrapportages op de hoogte gehouden van het proces⁴⁷.

De VNG toonde zich een groot voorstander van het vereenvoudigen van het verticale interbestuurlijke toezicht op gemeenten. De VNG heeft gemeenten gefaciliteerd in de vereiste versterking van de horizontale verantwoording via eerdergenoemde module. Voor provincies geldt dat alle partijen het er over eens waren dat het toevoegen van de interbestuurlijke toezichtrol goed aansluit op hun reeds bestaande toezichthoudende taken.

2.3.3. Versterking van horizontale verantwoording

Versterking van de horizontale verantwoording bij gemeenten is een randvoorwaarde voor een goede werking van het herziene interbestuurlijke toezicht. Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de taakuitvoering. Hierbij moet kunnen worden vertrouwd op de controle door en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging (gemeenteraad). Om de versterking van de horizontale verantwoording bij gemeenten te faciliteren heeft de VNG aan het kwaliteitsinstituut gemeenten (KING) opdracht gegeven een portaal in te richten binnen www.waarstaatjegemeente.nl waarmee de horizontale verantwoording op een hoger niveau gebracht kan worden. Gemeenten en toezichthouders worden gefaciliteerd door een enkelvoudige informatie-uitvraag bij gemeenten en meervoudig gebruik van informatie door de toezichthouder en eventueel andere partijen.

3. Beoordeling bestuurlijk instrumentarium

3.1. Bijdrage aan kader te borging van constitutionele verhoudingen

Programma krachtig bestuur

Het programma krachtig bestuur heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van kaders voor goede bestuurlijke verhoudingen, zoals de herijking van het interbestuurlijk toezicht, de samen met de VNG ontwikkelde handreiking bestuurskrachtonderzoek en een nieuw beleidskader voor gemeentelijke herindeling.

Visies op bestuurlijke inrichting

Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) in haar rapport “Het einde van het blauwdrukdenken” uit 2010, heeft een analyse van eerdere plannen voor herinrichting van het openbaar bestuur ertoe geleid dat daarmee veelal ambitieuze blauwdrukken aan het bestuur werden opgelegd; door de weerstand die dat opriep, kwam het meestal niet tot uitvoering. De Rob doet in zijn rapport voorstellen voor het proces (onder andere het houden van een “Assemblee van Thorbecke”) en

die over de juiste informatie dient te beschikken, en anderzijds die van de ondertoezicht gestelde, die belang heeft bij een voorspelbare en sobere informatieverplichting. Uitgangspunt bij de AMvB is het principe van enkelvoudige uitvraag en meervoudig gebruik.

⁴⁶ Kabinetsreactie op het rapport Van Specifiek naar Generiek, doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen”, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 23 april 2008, Kamerstukken II, 2007/08, 31.200 VII, nr.61

⁴⁷ Brief van 16 november 2009, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken II 2009-2010, 32 123 VII, nr. 27

noemt een aantal ontwerpprincipes voor een nieuwe bestuurlijke organisatie⁴⁸.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in zijn derde beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen op, dat het proces van bestuurlijke hervorming dat de Rob bepleit, behoefte heeft aan begeleiding; volgens de Afdeling is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarvoor de aangewezen persoon. Voor deze minister ziet de afdeling een leidende rol in het proces van opschaling.

De Afdeling merkt voorts op, dat de profielen in de Bestuursafspraken 2011-2015 in vage bewoordingen zijn beschreven en vooral het Rijk met de eind- en restverantwoordelijkheid veel ruimte laten om zich met diverse beleidsterreinen bezig te blijven houden. Toepassing van de profielen kan op gespannen voet komen te staan met het constitutionele uitgangspunt van de open huidhouding van provincies en gemeenten. Als richtinggevend voor decentralisaties acht de Afdeling dit overkomelijk, maar niet als norm waaruit voor de individuele provincies en gemeenten bindende verplichtingen zouden voortvloeien.

De koepels onderschrijven de mening, dat blauwdrukken voor bestuurlijke inrichting niet zinvol zijn, enerzijds omdat uit het verleden gebleken is dat ze uiteindelijk geen resultaat opleveren en anderzijds weinig ruimte laten voor differentiatie. De Koepels vinden de profielen in de Bestuursafspraken 2011-2015 een goed uitgangspunt voor een gezamenlijk ontwikkelingsperspectief voor het openbaar bestuur.

In de kabinetsreactie merkt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op, voldoende basis te zien om het proces van bestuurlijke inrichting te kunnen begeleiden.

Voorts vindt het kabinet het zinvol in het streven naar een compacte en slagvaardige overheid, de profielen van de verschillende bestuurslagen regelmatig te bezien en waar nodig te versterken. Het kabinet kiest samen met de gemeenten voor een verdeling waarbij de taken die direct raken aan de leefwereld van de burger, bij de gemeenten worden belegd. Het oogmerk van een gesloten huishouding voor de provincies is dat zij zich concentreren op hun kerntaken ruimte, natuur, economie, verkeer en vervoer en - waar dit de lokale belangenbehartiging overstijgt - cultuur, ook bij de invulling van hun autonome bevoegdheid.

Revitalisering interbestuurlijk toezicht

De Afdeling heeft ijkpunten ten behoeve van de taakverdeling geformuleerd, waaronder het vooropstellen van horizontale verantwoording binnen de bestuurslagen: het verticale toezicht moet beperkt worden tot het voorkomen van taakverwaarlozing en besluitvorming in strijd met het recht. Deze aanbeveling is in overeenstemming met de doelstellingen van de Wet revitalisering generiek toezicht, die het kader biedt voor een vereenvoudiging van het interbestuurlijke toezicht en de daarop gebaseerde informatierelaties.

3.2. Bijdrage aan de voorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend overheidsoptreden

Bestuurskracht

De Afdeling advisering van Raad van State merkt op dat het begrip bestuurskracht "(...) divers van aard (blijkt) , (...) moeilijk objectiveerbaar en daardoor lastig meetbaar (is)".

De concrete programmaresultaten kunnen dan ook alleen een globale indicatie geven van de bijdrage van het programma aan doeltreffend en doelmatig overheidshandelen. Het gaat nog veelal om aanzetten die tot resultaten moeten leiden.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft samen met VNG/KING door middel van de handreiking Bestuurskrachtonderzoek bijgedragen aan een kwalitatief betere aanpak van bestuurskracht. Bestuurskrachtonderzoek had lange tijd een negatief imago bij gemeenten uit vrees dat de uitkomsten gebruikt zouden worden als argument voor herindeling. Uit een meta-analyse van BMC uit 2010 van bestuurskrachtmetingen bij 50 gemeenten komt het beeld naar voren, dat gemeenten dit

⁴⁸De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) adviseerde het nieuwe kabinet een Assemblee van Thorbecke te houden, een bijeenkomst van alle betrokkenen die binnen een bepaalde tijd tot een overeenkomst moet leiden en de premier als programmaminister aan te wijzen. Deze voorstellen zijn niet overgenomen. De Raad noemt de volgende ontwerp principes: het hebben van voldoende aandacht voor de inhoud van de taak, de positiebepaling ten opzichte van de Europese Unie (zie in dit verband hoofdstuk 6 van de beleidsdoorlichting deel 2), zorgvuldige toedeling van taken bij decentralisaties (met als voorwaarden: echt loslaten van taken en accepteren van lokale verschillen, openhouden van mogelijkheden voor taakdifferentiatie, voldoende afstand tussen bestuurslagen met duidelijke taakafbakening, democratische verantwoording, organisatie van nabijheid (afstand bestuur-burger), financiële verhouding volgend op bestuurlijke verhouding, ruimte om te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen).

instrument meer en meer zien als kans om te leren en zich te verbeteren⁴⁹. Uit de steekproef van het onderzoek uit 2010 blijkt dat de bestuurskracht van gemeenten als dienstverlener, als deelnemer in samenwerking en als beheerder van een organisatie voldoende of hoger scoort. Dit geldt voor zowel grote als kleine gemeenten. Uit de analyse blijkt verder geen directe relatie tussen gemeentegrootte en bestuurskracht. Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek van Klaas Abma in “beoordelen van gemeenten” in 2012⁵⁰. Verbeteringen die gemeenten naar aanleiding van bestuurskrachtonderzoeken aanbrachten, waren vooral operationeel van aard, en betroffen vooral de thema’s waar gemeenten al goed op scoorden. Abma concludeert dat het lerend vermogen op meer ingewikkelde thema’s zoals visie en ambitie minder aandacht krijgt. Het aantal bestuurskrachtonderzoeken nam in de periode 2008-2010 toe, maar de afgelopen jaren is de populariteit niet meer groter geworden. De evaluatie van BMC beslaat de periode tot 2010. Er kan op deze plaats geen systematisch inzicht worden gegeven in de wijze waarop gemeenten nadien invulling hebben gegeven aan de bestuurskracht onderzoeken.

Gemeenten voeren hun taken steeds vaker uit via intergemeentelijke samenwerking. De uitvoeringspraktijk is heel divers: er wordt gekozen zowel voor privaatrechtelijke als publiekrechtelijke vormen (lichte regeling, centrum regeling en openbaar lichaam); nieuw is de overheidscorporatie als samenwerkingsvorm; verder is er tussen gemeenten sprake van netwerksamenwerking of samenwerking gericht op één onderwerp (zoals ICT of belastingen)⁵¹. Met het programma bestuurskracht is ingespeeld op de behoefte aan professionalisering van de samenwerking. Het initiatief is door de VNG overgenomen in het Programma Slim Samenwerken.

Bestuurlijke inrichting

In de onderzochte periode zijn 40 gemeenten opgeheven. In de praktijk zijn gemeenten steeds vaker initiatiefnemers van herindeling⁵². Deze ontwikkeling sluit aan op de in de beleidsvisies beoogde aanpak van onderop.

De Afdeling advisering van de Raad van State plaatst kanttekeningen bij de koppeling van schaalgrootte aan bestuurskracht als argument voor gemeentelijke opschaling. Uit onderzoek blijkt dat ook andere factoren dan schaalgrootte van belang zijn voor de bestuurskracht van gemeenten. Voorts ontbreekt het volgens de Afdeling aan empirisch bewijs dat recente gemeentelijke herindelingen tot besparingen hebben geleid. Verder moet er aandacht zijn voor de gevolgen van grootschalige herindelingsoperaties. Capaciteit, energie en financiën die met stelselwijzigingen gepaard gaan, moeten niet ten koste gaan van doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken. Dit pleit volgens de Afdeling voor het ruimte bieden aan autonome besluitvormingsprocessen van onderop, onder meer door positieve incentives aan te bieden.

Voortgaande schaalvergroting van provincies en gemeenten zal op enig moment de vraag opleveren of hun omvang en schaal nog voldoende aansluiten bij hun taken en bevoegdheden. Bovendien gaan bestuurslagen zich anders tot elkaar verhouden. De Afdeling merkt in dit verband op dat de vorming van een kleiner aantal gemeenten van een substantiële omvang qua inwonertal en takenpakket en de vorming van 10 a 12 waterschappen gevolgen heeft voor de krachtsverhoudingen. De Afdeling acht het om die reden “onontkoombaar dat de provincies voor zichzelf de vraag om tot schaalvergroting over te gaan onder ogen moeten zien”.

Het IPO acht het van belang dat natuurlijke samenwerkingsverbanden tussen provincies behouden blijven. Zij vinden dat de aanpak van het kabinet niet spoort met de aanbeveling van de Afdeling dat de discussie over schaalvergroting vanuit de inhoud gevoerd moet worden.

De Unie van Waterschappen plaatst vraagtekens bij de verdere schaalvergroting die het kabinet nastreeft naar 10 à 12 waterschappen en mist daarbij een inhoudelijke onderbouwing. De Unie verwijst naar het advies Bestuurlijke balans in het waterbeheer, waarin gepleit wordt voor taakgerichte organisatie die een onafhankelijke en zichtbare inbreng moet hebben in het proces van integrale belangenafweging.

Door het Rijk en de VNG wordt onderkend dat het goed landen van decentralisaties essentieel is en dat daarvoor op korte termijn uitvoeringskracht tussen gemeenten moet worden gebundeld. De

⁴⁹ R. Wever ea, Meta-analyse bestuurskrachtonderzoek, BMC, februari 2010

⁵⁰ Zie Staat van bestuur, 2012, p. 40

⁵¹ Staat van het bestuur 2012, p.40,41

⁵² Zie Staat van het bestuur 2012, p.11.; in 2011 was de verhouding 50/50, in 2009, 2010 en 2012 zijn alle herindelingen tot stand gekomen op initiatief van gemeenten.

waarschuwing van de Afdeling advisering van de Raad van State dat grote stelselwijzigingen ten koste kunnen gaan van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken wordt door het Rijk en de koepels ter harte genomen. Het kabinet streeft naar het faciliteren van initiatieven van onderop en zal geen eigen initiatieven nemen tot opschaling. Verder erkent het kabinet dat de schaal waarop veel beleidsuitdagingen samenkomen die op dat niveau het beste kunnen worden aangepakt, per regio kan verschillen. Dat sluit aan bij de opvatting van de Afdeling dat erkenning en eerbiediging van de verschillen tussen gemeenten en regio's van belang is om de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting te bewerkstelligen. Het kabinet wijst daarbij op onderzoek dat herindeling op een aantal gebieden de effectiviteit en efficiency van beleid en uitvoering bevordert⁵³. Door bundeling van personeel en middelen neemt het probleemoplossende vermogen toe en ook ten aanzien van de professionaliteit en klantgerichtheid zijn positieve effecten zichtbaar. De kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat neemt af, met name waar het specialistische functies betreft. Volgens onderzoek bleken kleinere gemeenten voor meer complexe, recent gedecentraliseerde taken minder goed toegerust dan grotere.

De vorming van landsdelen is voor het kabinet een perspectief voor de lange termijn. Het kabinet is voornemens dit zoveel mogelijk samen met de provincies op te pakken. De vorming van het eerste landsdeel, bestaande uit Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, is reeds in gang gezet, omdat de ruimtelijk-economische urgentie van deze opschaling het grootst is. Bovendien is de meerwaarde van samenwerking in dit gebied volgens het kabinet in diverse rapporten aangetoond. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat de voortgaande schaalvergroting niet alleen voor gemeenten van belang is, maar ook invloed heeft op het functioneren van de provincies. Provincies zullen een duidelijke positie en een passende omvang moeten hebben ten opzichte van steeds groter wordende gemeenten. Daarnaast wordt in dit verband gewezen op de provinciale rol bij het versterken van de kwaliteit van het lokaal bestuur en de rol die provincies naar gemeenten toe vervullen als interbestuurlijk toezichthouder.

Revitalisering bestuurlijk toezicht

De Afdeling is in haar laatste periodieke beschouwing positief over revitalisering van het generieke toezicht, omdat op zorgvuldige wijze uit een groot aantal wetten de specifieke toezichtbevoegdheden werden geschrapt. De grootste wijzigingen bij de toepassing van dit nieuwe kader deden zich voor in het fysieke domein, waar de rol van interbestuurlijke toezichthouder op de taakuitvoering door gemeenten voor een groot deel bij de provincie kwam te liggen. Daarnaast verdween het merendeel van de specifieke toezichtbepalingen zoals het vereiste van goedkeuring vooraf en de aanwijzingsbevoegdheid.

4. Conclusies

Het programma krachtig bestuur heeft aanzetten geleverd voor de concrete uitwerking van goede interbestuurlijke verhoudingen, bijvoorbeeld bij de aanpak van concrete maatschappelijke problemen zoals de bevolkingsdaling in bepaalde regio's. Daarnaast is ingezet op versterking van bestuurskracht bij provincies en gemeenten. Bestuurskrachtonderzoeken werden voorheen vooral gebruikt ter voorbereiding van gemeentelijke herindeling. Daardoor bestond er bij veel gemeenten weerstand tegen het gebruik van bestuurskrachtonderzoek. De leidraad die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met VNG en KING is ontwikkeld, heeft ertoe bijgedragen dat gemeenten het instrument meer zien als een instrument om te leren en de bestuurskracht te versterken. Overigens heeft dit, - na een toename van het gebruik in de periode 2008-2010, - niet zichtbaar geleid tot grotere populariteit van bestuurskrachtonderzoeken in de periode daarna.

In de afspraken met de koepels is in deze periode een grote mate van overeenstemming bereikt over een globale taakverdeling tussen de overheidslagen. De profielen per overheidslaag (van algemeen bestuur) vormen een belangrijke uitgangspunt voor verdere uitwerking van decentralisaties en de benodigde bestuurlijke schaal.

De discussie over de vraag welke schaal nodig is voor een versterking van de taakbeartiging is nog

⁵³ Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen, Groningen, 2008, bla 55-58; SCP. Maten voor gemeenten, 2012. Prestatie en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010, Den Haag 2012, blz. 2014-2015. Visitatiecommissie "bestuurlijke toekomst Groningen", Grenzeloos gunnen. Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen, Groningen, 2013.

allerminst beslecht. De opeenvolgende kabinetten hebben gekozen voor een aanpak van de bestuurlijke inrichting van Nederland, waarbij grote schokken in de interbestuurlijke verhoudingen zoveel mogelijk worden voorkomen, zoveel mogelijk draagvlak voor de beoogde aanpassingen wordt gecreëerd en zoveel mogelijk wordt aangesloten bij lopende processen van gemeentelijke en provinciale samenwerking. In de opeenvolgende visies op de bestuurlijke inrichting wordt bij herindeling van gemeenten gekozen voor een benadering van onderop. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft deze benadering. Ook met de provincies is de discussie over opschaling gaande. De Afdeling advisering van de Raad van State onderstreept in zijn derde beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen dat bij een groter worden van gemeenten en waterschappen herbezinning op de provinciale schaal onontkoombaar is.

Revitalisering van het generiek toezicht draagt bij aan een borging van de constitutionele verhoudingen. De beoogde omslag van interbestuurlijk toezicht naar horizontale sturing en verantwoording sluit aan op belangrijke uitgangspunten van ons constitutioneel bestel. Verder sluit de uitwerking van de bestuurlijke aanpak (escalatieladder) in het generieke toezicht aan op de gewenste gelijkwaardigheid van de overheidslagen. De sanering van specifiek toezicht draagt bij aan een vermindering van administratieve lasten. Door meer nadruk te leggen op horizontale verantwoording wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsoptreden, zowel bij het rijk als bij decentrale overheden, bevorderd. Voorkomen moet worden dat vermindering van specifiek toezicht leidt tot het uitvragen van meer beleidsinformatie door het Rijk op grond van haar systeemverantwoordelijkheid. In beginsel moet volstaan kunnen worden met de informatie die voor de horizontale verantwoording beschikbaar is.

Hoofdstuk 4 Financiële instrumenten

1. Inleiding

Financiële verhoudingen hebben betrekking op de verdeling en de toewijzing van middelen door het rijk aan de andere overheidslagen en de instrumenten waarmee deze relaties worden gestuurd. Decentrale overheden zijn voor het grootste deel van hun inkomsten aangewezen op het Rijk. Met de omvang en inrichting van de financiële stromen worden dan ook belangrijke randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend overheidsoptreden gedefinieerd.

Vanuit zijn algemene verantwoordelijkheid voor de financiële en bestuurlijke verhoudingen draagt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (samen met de minister van Financiën als medefondsbeheerder) zorg voor een adequate omvang en een evenwichtige verdeling van middelen die is toegesneden op de bestuurlijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

De minister is verantwoordelijk voor het bestuurlijk en juridisch kader van de financiële verhoudingen en heeft de regie bij de toepassing van het instrumentarium.

In dit hoofdstuk wordt een aantal instrumenten behandeld die de afgelopen periode bepalend waren voor de ontwikkeling van de financiële verhoudingen.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen instrumenten die de omvang van de middelen bepalen en instrumenten die van invloed zijn op de wijze van toedeling van middelen.

In paragraaf 2.1 wordt aandacht besteed aan instrumenten die de omvang van middelen voor decentrale overheden bepalen, zoals art. 2 Financiële Verhoudingswet en de Wet Hof.

In paragraaf 2.2 worden instrumenten behandeld die de wijze van toedeling van de middelen regelen, namelijk via het Gemeentefonds of vanuit de rijksbegroting.

In paragraaf 3 wordt een beoordeling gegeven van de bijdrage van dit instrumentarium aan goede bestuurlijke en financiële verhoudingen. Hierbij wordt ingegaan op de bijdrage van het instrumentarium aan de kaders ter borging van de constitutionele verhoudingen (3.1) en hun bijdrage aan de randvoorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige taakbehartiging (3.2).

Het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State over de financiële verhoudingen en de kabinetsreactie hierop wordt in de beoordeling betrokken.

In paragraaf 4 worden tenslotte conclusies getrokken over de bijdrage van het financieel instrumentarium.

2. De instrumenten

2.1. Omvang van de middelen

De omvang van de middelen uit de algemene uitkering van de fondsen wordt met name bepaald door jaarlijkse toekenning van accressen van de fondsen en de besluitvorming rond nieuwe taken dan wel vermindering van de taken of uitvoeringslast van decentrale overheden. De omvang van de middelen die decentrale overheden ontvangen via specifieke uitkeringen en decentralisatie- respectievelijk integratie-uitkeringen (zie hieronder) worden geheel, respectievelijk materieel, mede door de betrokken vakdepartementen bepaald. De Wet Hof biedt het kader voor de uitvoering van de Europese afspraken over begrotingsdiscipline. De minister van Financiën is als medefondsbeheerder eerstverantwoordelijk voor de Wet Hof.

2.1.1. Normeringssystematiek

Sinds 1995 is de jaarlijkse ontwikkeling van het Gemeente- en Provinciefonds (het zogenoemde accres) gekoppeld aan de jaarlijkse ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU)⁵⁴. Deze normeringssystematiek berust op een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, het IPO en de VNG. Omdat de NGRU extreme afwijkingen vertoonden tijdens de financiële en economische crisis, hebben het Rijk en de lokale overheden afgesproken de normeringssystematiek in de jaren 2009, 2010 en 2011 buiten werking te stellen. De systematiek is per 2012 weer in werking getreden.

⁵⁴ Of zoals het ook wel genoemd wordt het systeem van “trap op, gelijk trap af”: deze methodiek zorgt ervoor dat, wanneer de relevante uitgaven stijgen, ook de financiën van lokale overheden meeprofiteren. Andersom leiden lagere netto gecorrigeerde rijksuitgaven tot lagere – of minder hoge – fondsen

2.1.2. Art.2Fvw

Art. 2 Fvw bepaalt dat de financiële consequenties voor decentrale overheden in kaart moeten worden gebracht als beleidsvoornemens van het Rijk gevolgen hebben voor de taakuitoefening: 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. De beleidsvoorstellen van de vakministers worden overlegd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De decentrale overheden die het aangaan worden, conform de spelregels van de Code Interbestuurlijk Verhoudingen, in de voorbereiding geconsulteerd. Deze “spelregel” heeft betrekking op de omvang en ontwikkeling van bestaande specifieke uitkeringen en overhevelingen naar respectievelijk uitnames uit het gemeentefonds.

Voorstellen van grotere omvang en voorstellen waar discussie over is, werden (en worden) op bestuurlijk niveau in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (Bofv) besproken⁵⁵.

2.1.3. Wet Hof en Schatkistbankieren

Met de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) wordt invulling gegeven aan de Europese afspraak om het principe van begrotingsevenwicht in EMU-terminen te verankeren in nationale regelgeving. Doel van de Wet Hof is te realiseren dat Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen gelijkwaardige inspanningen leveren om het begrotingstekort de komende jaren weg te werken. De gelijkwaardige inspanningsplicht heeft tot doel dat houdbare overheidsfinanciën als uitgangspunt is ingebed in alle onderdelen van de overheid en bijdraagt aan het realiseren en behouden van een gunstige, houdbare budgettaire positie voor Nederland als geheel⁵⁶. Aanvullende regels zijn gesteld om een basis te verschaffen voor de bijdrage van de decentrale overheden. Over de bijdrage van de medeoverheden aan de Europese begrotingsdoelstellingen wordt aan het begin van elke kabinetsperiode bestuurlijk overleg gevoerd, waarna de gelijkwaardige inspanning van de medeoverheden wordt vastgesteld.

Wat betreft de Wet Hof werd het af te spreken saldopad (dat geen onderdeel is van de wet) als de belangrijkste onzekerheid gezien door de decentrale overheden. In januari 2013 hebben het Rijk en de decentrale overheden een financieel akkoord gesloten, waarbij voor de lopende kabinetsperiode een ambitie voor de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden is afgesproken en tegelijkertijd een norm die jaarlijks enige ruimte biedt ten opzichte van de afgesproken ambitie. Bij een eventuele overschrijding van de ambitie wordt de norm voor het EMU-saldo niet direct overschreden, waardoor er niet direct een noodzaak is voor maatregelen tegen decentrale overheden, bijvoorbeeld het beperken van investeringen door decentrale overheden.

Eind 2015 wordt bezien of de beoogde norm voor de jaren 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is.

Doel van de Wet Schatkistbankieren is het leveren van een bijdrage aan een lagere EMU-schuld van de collectieve sector. Een belangrijk gevolg van de desbetreffende wet is een verdere vermindering van de beleggingsrisico's waaraan decentrale overheden worden blootgesteld. De Wet Schatkistbankieren houdt in dat decentrale overheden de middelen die zij (tijdelijk) niet nodig hebben voor de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden – met andere woorden hun overtollige middelen – aanhouden in de schatkist. Middelen kunnen in de schatkist worden aangehouden via een rekening-courant of in één of meer deposito's.

2.2. Wijze van toedelen van de middelen

Een belangrijk doel van het instrumentarium rond de financiële verhoudingen in de onderzochte periode was decentrale overheden beleid- en bestedingsruimte te geven, zodat maximaal ruimte ontstaat voor maatwerk op gemeentelijk en provinciaal niveau, en daarbij de bestuurslasten te

⁵⁵ Zo is in het overleg in het voorjaar 2012 afgesproken onderzoek te doen naar de financiële consequenties van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en naar de kosten van het intrekken van de huishoudtoets bij de uitvoering van Wet werk en inkomen in verband met door het kabinet Rutte 1 ingeboekte efficiency winsten (dit was afgesproken naar aanleiding van het buiten haken plaatsten van dit onderwerp in het bestuursakkoord).

⁵⁶ zie Memorie van toelichting Wet houdbare overheidsfinanciën, p.22, Kamerstukken II, 2012-2013, 33.416, nr.3

beperken⁵⁷. Het kabinet Balkenende IV had zich ten doel gesteld het aantal specifieke uitkeringen met 50% terug te brengen (2007). De volgende kabinetten hebben de lijn voortgezet om het aantal specifieke uitkeringen en daaraan gepaard gaande uitvoeringslasten terug te brengen. Met de invoering van de decentralisatie-uitkering en integratie-uitkering van het Gemeentefonds in 2008 zijn de mogelijkheden om de bestedingsruimte van decentrale overheden en daaraan gepaard gaande uitvoeringslasten terug te brengen, daartoe vergroot. Ook is in deze periode met “Sisa” een beleid ingezet om de interbestuurlijke lasten voor de decentrale overheden van resterende specifieke uitkeringen zoveel mogelijk te beperken.

2.2.1. Minder Specifieke uitkeringen⁵⁸

In het begin van de onderzochte periode was nog sprake van een groot aantal qua omvang, verdeling en systematiek zeer verschillende specifieke uitkeringen. Deze uitkeringen gingen in de praktijk veelal gepaard met uitgebreide regelgeving. Dit bracht veel beheerlasten met zich mee voor zowel de verstreckende ministeries als voor de ontvangende decentrale overheden (aanvraagprocedures, plannen van aanpak, monitorinformatie over de voortgang van beleid, meestal jaarlijkse verantwoording over de besteding van middelen en beleidsresultaten). Behalve beheerslasten heeft deze financieringsvorm als nadeel dat decentrale overheden de middelen minder breed kunnen inzetten. Dit bemoeilijkt de afweging van lokale belangen en het inspelen op specifieke omstandigheden⁵⁹.

Deze nadelen waren aanleiding om versterkt in te zetten op het terugbrengen van het aantal specifieke uitkeringen. Dit was op zich niet nieuw. Ook de voorgaande decennia werden pogingen ondernomen om het aantal gouden koorden tussen rijk en decentrale overheden te verminderen. Van recenter datum is het inzetten van brede doeluitkeringen, meestal bestaande uit een combinatie van specifieke uitkeringen met een breder bestedingsdoel, waarmee ook het aantal specifieke uitkeringen werd verminderd.

Een nieuw instrument om het aantal uitkeringen en de uitvoeringslasten terug te brengen is verkregen met de introductie in 2008 van de ‘verzameluitkering’, een samenvoeging van kleinere specifieke uitkeringen met eveneens verbrede bestedingsdoelen⁶⁰. In 2009 is de verzameluitkering door 7 ministeries ingezet. Er ontstonden voorts meerjarige uitkeringen, over de periode waarover Rijk en betrokken decentrale overheden een convenant hadden gesloten, met verantwoording aan het einde van de convenantperiode.

2.2.2. Integratie- en decentralisatie-uitwerkingen

De wens om met een van de algemene uitkering afwijkende verdeling te werken was tot 2008 een veel gehanteerd argument om bij toekenning van een rijksbudget in verband met nieuwe taken voor een specifieke uitkering te kiezen. In 2008 is hier door introductie van integratie- en decentralisatie-uitkeringen (Fvw) verandering in gekomen. Integratie-uitkeringen kunnen worden ingezet als de verdeling van de middelen via de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering bezwaarlijk is, maar op een vastgestelde termijn een verdeling via de algemene uitkering van het

⁵⁷ zie brief aan de Algemene Rekenkamer, inzake het conceptrapport financiële verhoudingen tussen bestuurslagen d.d. 1 oktober 2009, van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 10 november 2009; zie rapport Financiële Verhoudingen tussen de bestuurslagen; Geldstromen en verantwoordelijkheden bij centraal uitgevoerd beleid, p. 30, Algemener Rekenkamer, Kamerstukken II, 32 249, nrs.1-2.

⁵⁸ Specifieke uitkeringen van het rijk aan decentrale overheden kenmerken zich door een (in wet of regelgeving omschreven) vast bestedingsdoel, voorwaarden waar de ontvangende overheid aan moet voldoen en verantwoording van de bestedingen aan het rijk. De betrokken minister (de specifieke uitkering is onderdeel van de begroting van het verstreckende departement) bepaalt aan de hand van door de accountant goedgekeurde informatie of de uitkering rechtmatig is besteed.

⁵⁹ Ondanks deze nadelen kan het in een aantal gevallen opportuun zijn om beleid te financieren via de vorm van specifieke uitkeringen. De Financiële verhoudingswet geeft aan dat een specifieke uitkering pas in beeld komt, wanneer gebleken is dat bekostiging via het gemeentefonds niet aangewezen is. Dit zal het geval zijn als een lokale afweging over het wel of niet uitvoeren van het beleid niet mogelijk of wenselijk is (in verband met externe effecten). De Raad voor de financiële verhoudingen stelt zich op het standpunt dat naarmate de provincies en gemeenten meer gebonden zijn aan wet- en regelgeving die de beleids- en bestedingsvrijheid beperken, bekostiging via een specifieke uitkering meer voor de hand ligt. Zie het rapport “Verdelen, vertrouwen en verantwoorden, een heroriëntatie op de financiële verhoudingen, Raad voor de financiële verhoudingen”, november 2011.

⁶⁰ De middelen kunnen worden ingezet voor het aspect van de brede doelstelling dat het meest past op de lokale situatie. Alleen over het bedrag wordt verantwoording afgelegd. De beleidsinformatie is bij wet gereguleerd en moet zoveel mogelijk worden beperkt. De meeste verzameluitkeringen werden in 2010 ingevoerd. Zie Regeling verzameluitkering, regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 mei 2009. Zie ook nota Verzameluitkeringen 2012, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 8 januari 2013 (www.rijksoverheid.nl)

Gemeentefonds is voorzien. Decentralisatie-uitkeringen worden ingezet als die termijn nog niet bekend is en als de middelen slechts tijdelijk beschikbaar zijn. De decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering voorzien daarmee in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering naar de algemene uitkering.

2.2.3. Sisa: vermindering van administratieve lasten

Voor 2006 moesten medeoverheden over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording over de besteding van specifieke uitkeringen met daarbij een controleverklaring van de accountant bij het verantwoordelijk departement inleveren. Om de procedure te vereenvoudigen is met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 “single information en single audit” geïntroduceerd voor een beperkt aantal uitkeringen. De kern is dat het Rijk voor het financieel beheer van een specifieke uitkering in principe voldoende heeft aan het jaarverslag en de jaarrekening van een provincie, gemeente of gemeenschappelijke regeling⁶¹. Sisa is met de gewijzigde Fvw per 1 augustus 2008 geformaliseerd.

In de periode van september 2011 tot februari 2012 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een evaluatie van het Sisa-systeem uitgevoerd, samen met vertegenwoordigers van VNG, IPO de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) het CBS, beleidsdepartementen en gemeenten. De conclusie van het adviesrapport van de begeleidingscommissie was dat de betrokken partijen tevreden zijn over de lastenverlichting die Sisa tot dan toe had opgeleverd. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er nog tal van verbeteringen mogelijk en nodig zijn om de foutgevoeligheid van Sisa te verminderen en het systeem robuuster te maken⁶².

In verband met het aantal fouten en onzekerheden dat in een review van interdepartementale accountantsdiensten in 2011 werd gesignaleerd, trok de Algemene Rekenkamer de conclusie dat niet zonder meer gesteund kan worden op de accountantscontrole bij decentrale overheden over 2010. De minister heeft daarop een plan van aanpak opgesteld om de opzet van het Sisa-systeem te versterken en de werking te verbeteren. Dit heeft geresulteerd in verbeteringen en het kunnen hanteren van de Sisa-informatie voor de departementale verantwoording⁶³. Verder is op basis van onderzoek van Ernst & Young naar de wijze waarop de verantwoording van specifieke uitkeringen binnen gemeenten is georganiseerd, een modelwerkwijze ontwikkeld voor het verbeteren van het verantwoordingsproces. Op basis van zogeheten ‘ijkpunten Sisa’ wordt deze werkwijze met medewerking van BMC verder uitgewerkt en geïmplementeerd.

De Sisa systematiek is onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inmiddels over de volle breedte ingevoerd. Door middel van een gebruikersoverleg van decentrale overheden en departementen worden ervaringen uitgewisseld en worden mogelijkheden voor verbetering besproken en uitgewerkt.

⁶¹ Daardoor vervallen alle aparte verantwoordingen en accountantsverklaringen per specifieke uitkering. Er zal ook sprake zijn van “single review”. Dat wil zeggen dat de departementale auditdiensten de review gezamenlijk gaan uitvoeren en zich richten op een zo beperkt mogelijk aantal gemeentelijke en provinciale jaarrekeningcontroles. Zie onder meer het jaarlijkse Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen, OSU 2012, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 14 mei 2012, kamerstukken II, 2011-2012, 33.00 B, nr 13.

⁶² Brief van 14 mei 2012, kamerstukken II, 2011-2012, 33.000 B, nr.13.

⁶³ BZK heeft naar aanleiding van de adviezen verschillende acties ondernomen om de verantwoordingslast van decentrale overheden verder te verkleinen:

- De Sisa bijlage- het format voor verantwoording is aangepast om de foutgevoeligheid te verkleinen.
- Er is een zogeheten Invulwijzer ontworpen met heldere en kernachtige informatie over de vereiste verantwoordingsinformatie per vereiste verantwoordingsinformatie per specifieke uitkering.
- Er is concreet resultaat geboekt met stroomlijning en aanscherpen op rijksniveau van regelgeving ten aanzien van de specifieke uitkeringen. De uniformering richt zich op terugvorderinggronden en de omschrijving en toepassing van belangrijke begrippen en bepalingen. Alle ministeries gaan per 2014 dezelfde modelbeschikkingen gebruiken voor toekenning en vaststelling van uitkeringen
- Daarnaast wordt ook aan accountantszijde gewerkt aan oplossen van vraagstukken die zich rond de controle van SIsa bijlagen voordoen.
- Ten behoeve van tijdige informatie aan decentrale overheden over de specifieke uitkeringen zal de informatie in een aparte Bijlage specifieke uitkeringen bij de begroting van BZK worden gevoegd. Dit is voor het eerst gebeurd in de begroting BZK 2014.

3. Beoordeling

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de uitbreiding van het instrumentarium en de invloed hiervan op de constitutionele positie van decentrale overheden. Hier wordt de beoordeling weergegeven van de Afdeling advisering van de Raad van State over de “staat van de financiële verhoudingen” en de reactie van de koepels en het kabinet hierop.

Paragraaf 3.2 gaat in op de wijze waarop aan dit instrumentarium invulling is gegeven en de bijdrage aan de mogelijkheden voor een doelmatige en doeltreffende taakuitvoering van decentrale overheden. Na een korte beschouwing over de ontwikkeling van de financiële positie wordt een kwantitatief inzicht geboden in de ontwikkeling van specifieke uitkeringen en de integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of de toepassing van deze instrumenten heeft bijgedragen aan de beleidsvrijheid van decentrale overheden. Verder wordt ingegaan op de betekenis van het sisa-instrumentarium in dat verband.

3.1. Bijdrage aan kaders ter borging van de constitutionele verhoudingen

Door de introductie van de decentralisatie-uitkering en integratie-uitkering in het Gemeentefonds en Provinciefonds zijn er meer mogelijkheden geschapen om de bestedingsvrijheid van decentrale overheden te verruimen en daarmee de interbestuurlijke lasten te verminderen.

De Raad voor de financiële verhoudingen geeft in zijn brochure ‘Verdelen, vertrouwen en verantwoorden’⁶⁴ een aantal nadelen aan van specifieke uitkeringen: nadelige gevolgen voor de doelmatigheid, beperkte afwegingsmogelijkheden (en daarmee beperking van doelmatige aanwending van middelen) en de transactiekosten verbonden aan specifieke uitkeringen. Overheveling naar de algemene uitkering versterkt volgens de Raad de integrale afweging en de horizontale verantwoording.

Bestedingsvrijheid hoeft nog niet direct te leiden tot beleidsvrijheid. Immers, aan de overgehevelde taken kunnen beleidsmatige voorwaarden worden gesteld op grond van medebewindwetgeving, die de door de bestedingsvrijheid verkregen bewegingsvrijheid weer inperken⁶⁵. De Algemene Rekenkamer, de Raad voor de financiële verhoudingen en de Afdeling Advisering van de Raad van State merkten op dat door het verbinden van regelgeving aan integratie- en decentralisatie-uitkeringen het onderscheid met specifieke uitkeringen is vervaagd⁶⁶. Bestedingsvrijheid met voorschriften kan zelfs resulteren in minder beleidsvrijheid ten opzichte van specifieke uitkeringen. De uitkomst van een en ander hangt dus sterk af van de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan het instrumentarium. Dit komt in de volgende paragraaf aan de orde.

De Raad voor de financiële verhoudingen is van mening, dat kostendekkende specifieke uitkeringen meer voor de hand liggen, naarmate gemeenten en provincies meer gebonden zijn aan wet- en regelgeving. Met Sisa wordt een bijdrage geleverd om ook in die gevallen bij te dragen aan de vermindering van interbestuurlijke lasten, door het transparanter maken van regels en het zoveel mogelijk uniformeren van aanvraag- en verantwoordingsprocedures.

De staat van de financiële verhoudingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State concludeert in zijn 3^e beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen, dat de financiële verhoudingen ten opzichte van 2009 verslechterd zijn doordat steeds meer beperkingen worden gesteld aan de (vrije) besteding van middelen. De Afdeling wijst daarbij op een aantal ontwikkelingen:

- decentralisaties die, - ondanks de verwachte efficiencywinst – met te weinig middelen gepaard gaan om hetzelfde voorzieningenniveau te bieden, waardoor decentrale overheden een beperkter voorzieningenpakket moeten bieden dan wel voorzieningen uit eigen middelen moeten bekostigen, ten

⁶⁴ Zie een beschouwing over de voorkeursvolgorde in paragraaf 2.5 in de brochure “Verdelen, vertrouwen en verantwoorden, een heroriëntatie op de financiële verhoudingen”, Raad voor de financiële verhoudingen, november 2011.

⁶⁵ Gemeenten en provincies hebben weliswaar bestedingsvrijheid, maar de uitvoering wordt vaak met voorschriften omkleed:

- decentrale overheden moeten aanvraagprocedures doorlopen om voor een uitkering in aanmerking te komen
- ministers geven voorschriften over hoe en waaraan zij geld moeten besteden in circulaire, convenanten en andere bestuurlijke afspraken.
- of sluiten overeenkomsten met prestatieafspraken bv. de Bijdrage voor wijkactieplannen.

Zie “Het kan beter, Interbestuurlijke Verhoudingen opnieuw beschouwd, Afdeling advisering Raad van State”, p.30,31. 2013,

⁶⁶ rapport Financiële Verhoudingen tussen de bestuurslagen; Geldstromen en verantwoordelijkheden bij centraal uitgevoerd beleid, p. 30, Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II, 32 249, nrs.1-2

coste van de autonome taakuitvoering;

- de tendens om bestedingsdoelen aan decentralisatie-uitkeringen te verbinden;
- de beperkingen op de bestedingsmogelijkheden van decentrale overheden als gevolg van de Wet Hof en de Wet Schatkistbankieren;

Verder houdt de Afdeling een pleidooi voor minder rijksfinanciering en meer decentrale belastingen.

In hun reactie op de beschouwing van de Afdeling onderschrijven de koepels de mogelijke gevolgen van de financiering van de decentralisaties voor het voorzieningenniveau. In hun reactie op de Wet Hof en de Wet Schatkistbankieren gaven de koepels aan deze te beschouwen als een fundamentele ingreep in de bevoegdheid van decentrale overheden zelf hun (algemene) middelen te beheren en te besteden. De ruimte die decentrale overheden nodig hebben voor (vervangings- en uitbreidings-) investeringen wordt volgens de koepels door de Wet Hof niet gegarandeerd. De koepels delen de mening van de Afdeling, dat volstaan zou kunnen worden met het bestaande toezichtinstrumentarium en bestuurlijk overleg, en dat een dwingend instrumentarium om een gelijkwaardige inspanning van decentrale overheden af te dwingen, niet nodig is⁶⁷. De koepels houden hun bezwaar tegen een verplichting tot schatkistbankieren, omdat de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) naar hun oordeel de risico's tegen beleggen al voldoende afdekt en de voordelen voor de Nederlandse Staat (de Staat hoeft minder te lenen op de kapitaalmarkt) niet opwegen tegen de inperking van de grondwettelijke positie van gemeenten en provincies.

Het kabinet wijst in zijn reactie op het vertrouwen in de gemeenten dat het uitsprekt met het pakket decentralisaties; de uitwerking met de boogde ontschotting in het sociaal domein zou volgens het kabinet juist een positief oordeel verdienen. Alles is gericht op een zorgvuldige uitvoering. Het kabinet is bekend met de bezwaren van de koepels tegen de Wet Hof en het schatkistbankieren. Door de afspraken met de koepels in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen van januari 2013 over een EMUsaldo-pad voor de komende jaren is een bestedingsbeperking (met name een beperking van de ruimte voor investeringen) van decentrale overheden voorkomen. De beleidsautonomie van de decentrale overheden wordt door het schatkistbankieren niet beperkt omdat zij zelf blijven bepalen aan welke publieke taken zij hun middelen besteden.

3.2. Bijdrage aan de voorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend overheidsoptreden

Omvang van de middelen

De omvang van de middelen die decentrale overheden ontvangen van de rijksoverheid is in belangrijke mate bepalend voor een doeltreffende en doelmatige taakuitvoering door gemeenten en provincies. In dit verband is een gezonde financiële positie een belangrijke indicatie. Een sluitende (meerjaren) begroting duidt op een gezonde financiële positie. Het overgrote deel van gemeenten heeft een sluitende meerjarenbegroting. In een beperkt aantal gevallen is sprake van een niet-sluitende meerjaren begroting. Ten opzichte van 2007 is sprake van een lichte daling van het aantal gemeenten dat in verband met een niet-sluitende meerjaren begroting onder preventief toezicht is gesteld⁶⁸. Slechts een klein aantal gemeenten (4) is onder rijkstoezicht geplaatst op grond van art. 12 Fvw⁶⁹.

Op grond van de (periodieke) evaluatie van de normeringssystematiek van de fondsen is in 2010 de conclusie getrokken, dat de 'trap op trap af' methode een adequate invulling geeft aan de evenredige ontwikkeling van de fondsen met de uitgaven van de rijksoverheid. Naast de toepassing van deze accresmethodiek en afspraken over uitnames en toevoegingen bij taakwijzigingen zijn generieke kortingen op de fondsen toegepast⁷⁰. Dit wordt door de koepels ervaren als een schending van de regels. Zij betreuren het mede in dit verband niet betrokken te zijn geweest bij het opstellen van het regeerakkoord. Verder moet jaarlijks een discussie met de VNG worden gevoerd over de naleving van de macronorm en eventuele kortingen op het gemeentefonds vanwege een overschrijding van de norm. Voorts zijn de koepels van mening dat bij taakwijziging geregeld wordt verzuimd om de kosten voor gemeenten (ingevolge art2 Fvw) voldoende in kaart te brengen.

⁶⁷ Brief van de voorzitters van het IPO, de VNG en het UwV d.d. 3 sept. 2012.

⁶⁸ 14 in 2008, 15 in 2010 en 8 in 2012), zie staat van het bestuur, 2012

⁶⁹ In 2007: 3 gemeenten. De jaren daarna 4 gemeenten. Gemeentefondsbegroting 2014. Toelichting

⁷⁰ Zo wijst de VNG in dit verband op de korting op de bekostiging van de RUD (door het kabinet Balkenende-IV, uitname voor onderwijshuisvesting

Het kabinet wijst met betrekking tot de generieke uitnames uit de fondsen op de noodzaak van een solide begrotingsbeleid om uit de crisis te komen en de bijdrage hieraan die van alle overheden gevraagd wordt⁷¹. De wijze waarop inhoud wordt gegeven aan de afspraak in de Code om bij een kabinetsformatie de decentrale overheden te consulteren⁷², is aan de onderhandelende partijen: er mag overigens vanuit worden gegaan dat de belangen van decentrale overheden bij de formatie worden meegewogen.

Uit hoofde van de macro-norm OZB wordt jaarlijks een maximum stijgingspercentage van de opbrengst vastgesteld. Overschrijding van de norm hoeft niet altijd te leiden tot een korting, maar wordt ten minste bestuurlijk besproken. In 2013 is in het Bofv over de overschrijding gesproken, Het Rijk heeft de conclusie getrokken overschrijdingen in 2012 en 2013 in mindering te brengen op het bedrag dat maximaal in 2014 mag worden overschreden.

De Afdeling advisering van de Raad van State, constateerde in 2009 dat de naleving van art 2 Fvw bij het merendeel van de overgehevelde taken was verbeterd, maar nog wel aanleiding gaf tot veel discussies. De Afdeling beschouwde dit als een vanzelfsprekend onderdeel van het totale onderhandelingsproces rondom voorgenomen beleid of regelgeving⁷³. Dit is in de rest van de periode, niet anders geweest. Alle partijen hechten aan een goede toepassing van art.2 Fvw. De mate waarin ex ante inzicht kan worden verkregen in kosten die verbonden zijn aan de nieuwe taakuitvoering, zal in de praktijk variëren. Van belang is dat een goede afweging kan worden gemaakt om te vermijden dat onevenredige offers worden gevraagd.

Het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (Bofv) biedt in de praktijk een goed werkend gremium om in geval van een voorgenomen uitname uit de fondsen en discussies over bekostiging van nieuwe taken, met elkaar in gesprek te blijven en tot een voor partijen aanvaardbare onderhandelingsuitkomst te komen. Dit onderstreept dat belang wordt toegekend aan een zorgvuldige omgang met de afgesproken procedures rondom de interbestuurlijke verhoudingen.

De Afdeling pleit in zijn tweede en derde beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen voor een verschuiving van de inning van de financiën en een groter eigen belastinggebied voor decentrale overheden (minder rijksbelastingen, meer decentrale belastingen). Ook de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)⁷⁴ pleit voor een vergroting van het eigen belastinggebied.

Het kabinet geeft in reactie op de derde beschouwing⁷⁵ aan te onderkennen dat de financieringsmix (de samenstelling van de inkomstenbronnen⁷⁶) als gevolg van de decentralisaties gaat veranderen: het aandeel van de eigen belastingen zal afnemen. Onder de huidige omstandigheden acht het kabinet echter een verruiming van het gemeentelijke belastinggebied niet wenselijk. Het kabinet heeft dan ook geen voornemen de financieringsmix aan te passen, maar richt zich bij de invulling van goede financiële verhoudingen primair op ontschotting en adequate verdeelmodellen (zie hieronder bij bestedingsvrijheid).

Vermindering van specifieke uitkeringen en gebruik van decentralisatie- en integratie- uitkeringen

In de afgelopen periode was sprake van een aanzienlijke afname van het aantal specifieke uitkeringen. In eerste instantie verminderde het aantal door samenvoegen van meerdere specifieke uitkeringen in een brede doeluitkering (voorbeelden uit deze periode zijn de middelen voor de Inrichting Landelijk Gebied (2007) en het participatiebudget (2009)) of in een verzameluitkering. Later was sprake van een verschuiving naar het Gemeentefonds (Integratie- en decentralisatie-uitkeringen). Hierdoor werd de bestedingsvrijheid van decentrale overheden vergroot.

⁷¹ Zie Toelichting op de begroting van het Gemeentefonds 2014

⁷² Artikel 7: Tijdens de kabinetsinformatie behoort de kabinets(in)formateur de provincies, gemeenten en waterschappen te consulteren wanneer tijdens de (in)formatie van een nieuw kabinet wordt gesproken over de bestuurlijke en financiële verhouding met decentrale overheden. De ministers van BZK en AZ zullen namens het Rijk de (in)formateur(s) verzoeken de voorzitters van IPO, VNG en UvW te consulteren wanneer dit aangewezen is.

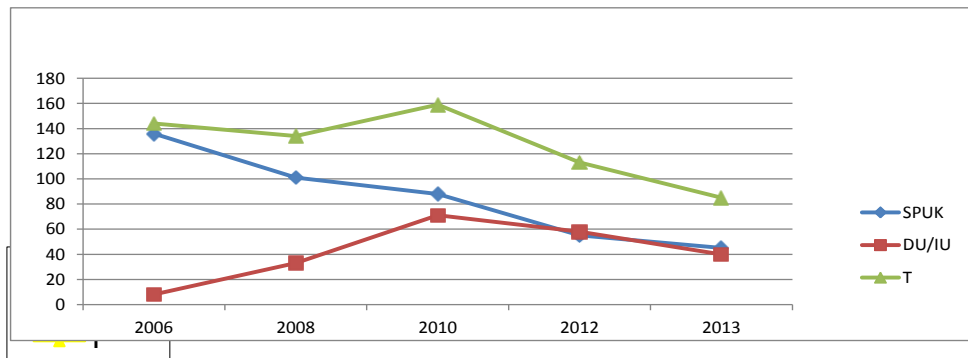
⁷³ Decentralisatie moet, tenzij het centraal beter kan, tweede beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, Afdeling advisering van de Raad van State, juni 2009 (www.raadvanstate.nl/adviezen)

⁷⁴ "Verdelen, vertrouwen en verantwoorden, een heroriëntatie op de financiële verhoudingen", Raad voor de financiële verhoudingen, 2011

⁷⁵ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties van 1 mei 2013,

⁷⁶ Voorkeursvolgorde: Eerst prijzen, dan retributies en eigen belastingen, vervolgens verdeling van rijksbudget via de algemene uitkering en in laatste instantie via een specifieke uitkering.

In de onderstaande grafiek is de ontwikkeling van het aantal specifieke uitkeringen (SPUK), het aantal decentralisatie- en integratie-uitkeringen (DU/IU) en het totaal aantal uitkeringen (T) weergegeven⁷⁷.



De onderstaande tabel laat zien dat het totale bedrag dat op dit moment begroot is voor specifieke uitkeringen aan medeoverheden 12,7 miljard euro bedraagt. Dat betekent een stijging van 358 miljoen euro ten opzichte van 2012. De afname van het aantal specifieke uitkeringen gaat dus niet gepaard met een afname in euro's.

Bedrag specifieke en jaar (x € mln.)⁷⁸

Ministerie	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (oud)	2011 (nieuw)	2012	2013	Vershil t.o.v. 2011
Totaal	15.130	16.137	15.161	15.269	14.526	13.383	13.383	12.324	12.682	358

Bestedingsvrijheid en beleidsvrijheid

In de onderzochte periode is het voorgekomen dat decentralisatie-uitkeringen zijn verzwaard met aanvraagprocedures, prestatieafspraken en cofinanciering. Het kabinet herkent de bezwaren tegen de tendens voorwaarden aan decentralisatie-uitkeringen te verbinden. Tegelijk constateert zij dat de introductie van de decentralisatie-uitkering zeer geholpen heeft het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen⁷⁹.

De discussie over de verhouding tussen specifieke uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen respectievelijk integratie-uitkeringen onderstreept nog eens dat geen kwantitatief onderbouwde uitspraak gedaan kan worden over de uiteindelijke beleidsvrijheid die deze verschuiving oplevert. Ten aanzien van de voorgenomen decentralisaties in het sociaal domein zullen nog de nodige stappen moeten worden genomen. Het kabinet heeft in een brief aan de Tweede Kamer het voornemen uiteengezet te komen tot één ontschot budget in het sociaal domein op het gebied van participatie naar werk, maatschappelijke ondersteuning en jeugd⁸⁰. Aan dit sociaal deelfonds worden voor een periode van 3 jaar bestedingsvoorwaarden gesteld waaronder een (tijdelijke) oormerking van de middelen. Deze worden verstrekt via een apart (nieuw en tijdelijk) begrotingsartikel in het gemeentefonds en kunnen besteed worden aan de onderscheiden doelen in het sociaal domein. Het CPB heeft in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een globale inventarisatie gemaakt van de financiële kansen en risico's van de drie grote decentralisaties in het sociaal domein⁸¹. Het kabinet beoogt met deze stappen een balans te

⁷⁷ Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2013, brief van 15 mei 2013 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken 2012-2013, 33.400 B nr.18.

⁷⁸ OSU rapport 2013.

⁷⁹ Zie kabinetsreactie op de 3e beschouwing van de Afdeling advisering van de Raad van State; nader rapport van de minister van Binnenlandse Zaken van 1 mei 2013, Kamerstukken II, 33.400 VII nr.67

⁸⁰ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 oktober 2013, Kamerstukken II, 33.750 VII nr. 9.

⁸¹ Decentralisaties in het sociaal domein, CPB notitie van 14 november 2013, www.cpb.nl

bereiken tussen enerzijds het bieden van beleidsvrijheid aan gemeenten en anderzijds de noodzaak om in de eerste transitie jaren waarborgen te stellen die bijdragen aan een succesvolle uitvoering.

4. Conclusies

De uitbreiding in de onderhavige periode van het financiële instrumentarium betekent een verbreding van het kader ter borging van de autonome positie van decentrale overheden binnen de nationale verhoudingen. Daarnaast is het kader verbreed om te voldoen aan de Europese verplichtingen.

De uitbreiding van de mogelijkheden binnen het Gemeentefonds en het Provinciefonds met integratie- en decentralisatie-uitkeringen is gericht op het vergroten van de bestedingsvrijheid van decentrale overheden. Uit het streven naar meer financiering via de uitkeringen van de fondsen spreekt een vertrouwen in de decentrale overheden. De nadruk komt te liggen op horizontale verantwoording van de bestedingen aan de Raad of aan Provinciale Staten. Of dit ook gepaard gaat met een grotere beleidsvrijheid van decentrale overheden, is afhankelijk van de regelgeving die aan de uitkeringen verbonden wordt. Terughoudendheid is hierbij geboden.

Voor wat betreft de toepassing van de instrumenten kan worden geconstateerd, dat de ontwikkeling van de hoeveelheid middelen ondanks de zorgelijke financiële positie van de overheid, niet tot grote schokken in de financiële verhouding heeft geleid. De Afdeling advisering van Raad van State is van mening dat de financiële verhouding sinds 2009 is verslechterd. De koepels onderschrijven deze mening. De generieke uitnames uit de fondsen – naast de toepassing van de normeringssystematiek - worden door de koepels ervaren als een schending van de regels. Dit onderstreept het belang van de evaluatie van de normering. De inzet zou gericht moeten zijn op een duurzame aanpak, die enerzijds aanvaardbaar is voor de koepels en anderzijds het beoogde solide begrotingsbeleid van het kabinet niet in de weg staat.

Bij een wijziging in de taken die aan de decentrale overheden worden toebedeeld, is een financiële onderbouwing van de bekostiging een (wettelijke) voorwaarde. Het Rijk en de decentrale overheden hechten aan een goede toepassing van hiervan. Daarbij dient per geval rekening te worden gehouden met de mate waarin ex ante inzicht in de kosten van nieuwe taken kan worden verkregen. De informatie moet in elk geval een goede afweging mogelijk maken om te voorkomen dat onevenredige offers worden gevraagd. De koepels hebben bezwaren tegen de Wet Hof en tegen schatkistbankieren, omdat zij hierin een ernstige beperking zien van hun vrijheid om over hun eigen middelen te beschikken. Met de afspraken met de koepels in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen van januari 2013 over een EMUsaldo-pad voor de komende jaren is voorkomen dat dit nieuwe instrumentarium leidt tot een bestedingsbeperking (met name investeringen) van decentrale overheden.

Het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen is ook in andere gevallen een belangrijk platform gebleken voor het oplossen van geschilpunten, mede omdat in die constellatie oplossingen binnen een breder financieel kader gevonden kunnen worden.

Door de afname van het aantal specifieke uitkeringen is het geheel van financiële geldstromen overzichtelijker geworden. De totale omvang van de specifieke uitkeringen is echter niet afgenomen. Ook is er discussie over de vraag of de financiering via integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen – in de praktijk tot een grotere beleidsvrijheid leidt. Door het verbinden van voorwaarden via medebewindwetgeving aan decentralisatie- en integratie-uitkeringen is volgens de Afdeling advisering van de Raad van State, de Rfv en de Algemene Rekenkamer het verschil met specifieke uitkeringen en de fondsen vervaagd. Dit wordt door het kabinet onderkend. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat door introductie van decentralisatie- en integratie-uitkeringen het aantal specifieke uitkeringen drastisch kon worden verminderd.

Voldoende bestedingsvrijheid is een randvoorwaarde voor een doelmatiger en doeltreffender taakuitvoering. De koepels vrezen de mogelijke gevolgen van de financiering (met te weinig middelen) van de decentralisaties voor het voorzieningen niveau. In opdracht van het kabinet en van de VNG doet het CPB onderzoek naar financiële kansen en risico's van de decentralisaties in het sociaal domein. Waar het de voorgenomen decentralisaties van het huidige kabinet betreft, zullen nog de nodige stappen genomen worden. Het kabinet beoogt met de uitwerking van een ontschot budget en met de uitvoeringsafspraken met de decentrale overheden waarborgen te creëren voor een succesvolle uitvoering.

Hoofdstuk 5 Europese Unie

1. Inleiding

In de verschillende beleidsdomeinen van gemeenten en provincies is Europese wet- en regelgeving in steeds meer gevallen een vast onderdeel geworden. Binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen zijn gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk voor de verplichting tot naleving van Europees recht. Hier ligt echter ook een wezenlijk belang van het Rijk, omdat het Rijk bij onvoldoende naleving van die regels door decentrale overheden kan worden aangesproken door de Europese Unie. Er was onvoldoende aandacht voor de invloed van Europese regelgeving op decentrale overheden. Dit heeft geleid tot ondoelmatigheid in de uitvoering en extra administratieve lasten, bijvoorbeeld in het kader van de milieuwetgeving. Het kabinet Balkende IV heeft daarop in 2007 in de ‘Beleidsvisie Binnenlandse bestuurskracht in Europa’ een sterkere inzet aangekondigd op de ‘Europese dimensie van gemeenten en provincies’⁸².

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de instrumenten die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met anderen, heeft ingezet om een sterkere positie van decentrale overheden in Europa te realiseren en om decentrale overheden te ondersteunen bij het omgaan met Europese regelgeving. Een sterkere positie van decentrale overheden in “Brussel” heeft als doel bij te dragen aan een uitvoerbare Europese regelgeving; dit doel wordt nagestreefd door in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsvoorbereiding invloed uit te oefenen op de totstandkoming van beleid. De instrumenten hiervoor worden behandeld in paragraaf 2.1 van dit hoofdstuk.

Het complement hiervan, de inzet op het “europa-proof” maken van beleid en regelgeving van decentrale overheden, betreft hoofdzakelijk instrumenten die decentrale overheden moeten ondersteunen bij het omgaan met Europese regelgeving. Deze instrumenten worden behandeld in paragraaf 2.2.

In paragraaf 2.3 komt Grensoverschrijdende samenwerking aan de orde. Dit terrein heeft primair betrekking op kansen en knelpunten in de grensregio’s.

In paragraaf 3 wordt mede aan de hand van de beschouwingen van de Afdeling advisering van de Raad van State, een beoordeling gegeven van de bijdrage van de instrumenten aan goede interbestuurlijke verhoudingen. De aandacht gaat uit naar de relatie tussen decentrale overheid, Rijk en de Europese Unie.

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de wijze waarop het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kaders stelt ter borging van constitutionele verhoudingen, dat wil zeggen recht doen aan de autonome positie van decentrale overheden in ons staatsbestel.

Paragraaf 3.2 gaat in op de inzet van instrumenten en hun bijdrage aan randvoorwaarden voor een doeltreffend en doelmatig overheidshandelen.

In paragraaf 4 worden op basis van deze beoordeling samenvattende conclusies getrokken.

2. De instrumenten

2.1. Uitvoerbaarheid Europese regelgeving

2.1.1. Actieplan Europa decentrale overheden (2008)

Doel van het actieplan was om samen met departementen en decentrale overheden te zorgen voor “een krachtig binnenlands bestuur in Europa”. Er bestonden diverse gremia voor afstemming van de standpuntbepaling ten opzichte van beleidsvorming in de Europese Unie. Zo werden IPO en VNG betrokken bij het interdepartementale gremium Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) en het Interdepartementaal Steunoverleg (ISO). Daarnaast was er een afstemmend overleg Europa Overleg Binnenlands Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Buitenlandse Zaken met VNG, IPO en Unie van Waterschappen. De inzet van de departementen en de decentrale overheden was echter te versnipperd. Er was behoefte aan duidelijke gestructureerde afstemming van de belangenbehartiging in “Brussel”.

De versterking van de samenwerking op Europees gebied werd met de koepels uitgewerkt in het actieplan “Europa en decentrale overheden” dat in december 2008 bestuurlijk werd vastgesteld. Inzet van Rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen was te voorkomen, dat decentrale overheden in de uitvoering geconfronteerd worden met onverwachte en ongewenste gevolgen van

⁸² Beleidsvisie Binnenlandse Bestuurskracht in Europa. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 september 2007, Kamerstukken II 2007-2008, 31.200 VII nr. 4.

Europees beleid. Het zwaartepunt van de afspraken van dit actieplan lag bij een verdere versterking van de betrokkenheid van decentrale overheden bij de Nederlandse besluitvorming in de Europese Unie⁸³. Dit zou onder andere moeten resulteren in goede impactanalyses in een vroegtijdig stadium van het proces tot vorming van Europese beleidsvoorstellen. Hiertoe is afgesproken tijdig informatie uit te wisselen tussen Rijk en decentrale overheden, en decentrale overheden beter te betrekken bij de besluitvorming rond ontwerp, besluitvorming (Raadsfase) en implementatie van regelgeving.

Verder is afgesproken dat in het periodiek overleg tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de koepels van decentrale overheden, belangrijke Europese onderwerpen worden geagendeerd en besproken.

In 2012 is afgesproken het actieplan ‘Europa en decentrale overheden’ te evalueren. Deze evaluatie is in 2013 uitgevoerd en wordt in een bestuurlijk overleg van 2014 tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de koepels van decentrale overheden formeel afgerond.

Uit de evaluatie is inmiddels al gebleken dat de afstemming tussen koepels en departementen over voorgenomen regelgeving is verbeterd. Waar nodig in verband met het belang van het onderwerp, kunnen Interbestuurlijke Dossierteams worden gevormd, die de standpuntbepaling in ‘Brussel’ voorbereiden. Dergelijke teams worden in principe in een zo vroeg mogelijk stadium opgezet, zodat ook in de fase voor de behandeling in Raadswerkgroepen, een afgestemde inbreng kan worden geleverd. Het brede afstemmingsoverleg tussen Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de koepels moet meer gericht worden op informatie-uitwisseling over prioritaire onderwerpen en strategische thema’s zoals subsidiariteit, regeldruk, financiële gevolgen van Europese voorstellen, het in de voorfase van besluitvorming gezamenlijk optrekken in Brussel en informatie-uitwisseling over mogelijke inbreukprocedures.

2.1.2. ‘High Level Network on Governance’.

Het in 2004 (op initiatief van Nederland tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU) opgezette “High level Network on Governance” heeft als doel internationaal structureel informatie en kennis uit te wisselen over de effecten van EU-regels op lokaal en regionaal bestuur. Met de vaste leden van het netwerk (Oostenrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden, Nederland, België en een lid van de Europese Economische Ruimte, Noorwegen) zijn aanbevelingen ontwikkeld voor ondermeer scherper ex ante inzicht in de financiële consequenties van voorstellen en in de noodzaak tot evaluatie.

In 2011 is dit netwerk omgevormd tot een platform dat jaarlijks op basis van het werkprogramma van de Europese Commissie nieuwe voorstellen analyseert op gevolgen voor decentrale overheden. Naast deze bijeenkomst wordt er jaarlijks door een van de aangesloten lidstaten een conferentie georganiseerd waarin wordt ingegaan op één van de gesignaleerde voorstellen uit het werkprogramma. In 2014 zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de VNG en het IPO een conferentie organiseren over de mededeling REFIT.

2.1.3. REFIT (2012)

In December 2012 heeft de Europese Commissie de mededeling ‘gezonde EU-regelgeving (‘EU regulatory Fitness’(REFIT) gepubliceerd. De Commissie richt zich hiermee op de verbetering van het bestaande Europese regelklimaat. Deze mededeling heeft zowel tot doel de regeldruk te verminderen als de kwaliteit van Europese regelgeving te verbeteren. In de mededeling waarmee het REFIT programma is gepubliceerd, heeft de Commissie zich gecommitteerd aan het verbeteren van verschillende ‘Smart Regulation tools’ (‘impact assessments, evaluation, stakeholder consultation’). De discussie heeft een sterke focus op het bedrijfsleven/MKB. Decentrale overheden worden echter in grote mate direct en indirect geconfronteerd met EU regelgeving. Vanuit deze gedachte wordt er op ingezet om de discussie te verbreden en aandacht te schenken aan de gevolgen van EU regelgeving voor overheden in de brede zin (dus ook sub-nationaal niveau). VNG en IPO zijn nauw betrokken bij het besluitvormingsproces.

2.2. Beleid decentrale overheden ‘Europaproof’

2.2.1. Europa decentraal

Het kenniscentrum Europa decentraal is in 2002 opgericht door het ministerie van Binnenlandse

⁸³ Actieplan Europa Decentrale overheden, Bijlage bij de brief van 16 november 2009 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken II, 2009-2010, 32.123 nr.7.

Zaken en Koninkrijksrelaties, het IPO, de VNG en de UvW. Doel van het kenniscentrum is kennis en expertise over Europees recht en beleid en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te vergroten en het Europabewustzijn te bevorderen. Via een signaleringsloket signaleert het kenniscentrum mogelijke knelpunten waar decentrale overheden in de praktijk tegenaan lopen. Sinds 2007 wordt het kenniscentrum door de betrokken partijen structureel gefinancierd.

2.2.2. Staatssteun

Het Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden van het ministerie Van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geleidt provinciale en gemeentelijke staatssteunmeldingen door naar de Europese Commissie en begeleidt de decentrale staatssteunprocedures. Er was in de afgelopen periode (2007-2013) sprake van een toename van het aantal meldingen en een sterke toename van het aantal klachten (van particulieren en bedrijven) over vermeende staatssteun. Met het opstellen van koepelregelingen, het bieden van procedurele en juridische bijstand, informatiebijeenkomsten en handreikingen wordt verbetering van de kwaliteit van de Nederlandse decentrale staatssteunprocedures beoogd.

2.2.3. Dienstenrichtlijn

In samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Justitie heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de implementatie van de dienstenrichtlijn in Nederland begeleid door middel van de ondersteuning van decentrale overheden (in nauwe samenwerking met IPO, UVW en VNG) en het doorlichten van decentrale regelgeving. Provincies, gemeenten en waterschappen hebben met steun van een interbestuurlijke projectgroep van 2006 tot 2009 hun regelgeving doorgelicht op ongeoorloofde belemmeringen voor buitenlandse ondernemers om een bedrijf op te zetten of een dienst te verlenen. Verder zijn alle instanties aangesloten op het elektronische Dienstenloket ('antwoord voor bedrijven'), dat administratieve vereenvoudiging van procedures beoogt. Decentrale overheden dienen de verplichte melding van nieuwe of gewijzigde regelgeving via Economische Zaken in bij de Europese Commissie.

2.2.4. Wet NERpe

Medio 2012 is de Wet Naleving Europese regelgeving publiekrechtelijke entiteiten (Wet NERpe) van kracht geworden, met daarin een bestuurlijk instrumentarium gericht op naleving van EU-regels. Ministers kunnen in overeenstemming met de Minister van BZK een aanwijzing geven en vervolgens in de plaatstreden. Ook kan in bepaalde gevallen een opgelegde dwangsom worden verhaald als een publiekrechtelijke entiteit niet voldoet aan de Europese regels. Voor decentrale overheden is de bevoegdheid om een aanwijzing te geven en daarna eventueel in de plaats te treden in beginsel niet van toepassing. Slechts indien de bevoegdheden van het generieke toezichtinstrumentarium van de Gemeentewet en de Provinciewet niet toereikend zijn om het niet of niet naar behoren voldoen aan EU-verplichtingen te herstellen, kan van het NERpe-instrumentarium gebruik worden gemaakt⁸⁴.

2.3. Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)

In december 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met de toenmalige staatssecretaris een nieuw kader opgezet voor grensoverschrijdende samenwerking. De rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is spelers samen te brengen in het brede speelveld van betrokken partners, zoals departementen, grensregio's en overheden aan de andere kant van de grens. Door samenwerking tussen regionale partners – vaak ook met medewerking van betrokken departementen – worden kansen in de grensoverschrijdende samenwerking benut en knelpunten aangepakt. In 2009 is een Taskforce opgericht, die de in december 2008 overeengekomen agenda moest uitvoeren. Als aanjager van het proces werd een "grensmakelaar" aangesteld. Met het Kabinetsstandpunt GROS uit 2011⁸⁵ is gekozen voor een lichtere structuur zonder grensmakelaar,

⁸⁴ Dit is alleen het geval, als het instrument indeplaatsstelling uit de Gemeentewet of Provinciewet niet kan worden gebruikt. Dit doet zich voor als medeoverheden de Europese regels niet hebben gevolgd bij taken die gemeenten of provincies in autonomie uitvoeren. Als op grond van de Gemeentewet of de Provinciewet een vernietiging mogelijk is (bijvoorbeeld van een overeenkomst waarbij de aanbestedingsregels niet juist zijn toegepast), kan aan een gemeente of een provincie geen aanwijzing worden gegeven. Hetzelfde geldt als een indeplaatsstelling op grond van de Gemeentewet of de Provinciewet mogelijk is wegens niet uitvoeren van een medebewindstaak. Indien de taakverwaarlozing op gemeentelijk niveau plaats vindt, dient de indeplaatsstelling door het provinciebestuur te geschieden. Slechts als deze na een uitnodiging van de minister stil blijft zitten, kan de minister indeplaatsstellen op grond van artikel 24a van de Gemeentewet.

⁸⁵ Grensoverschrijdende samenwerking, brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken van 8 juli 2010, Kamerstukken II, 2010-2011, 32851, nr. 1.

maar wel met een nadrukkelijke rol van de Commissarissen van de Koning, die vanuit hun kennis van de regio kansen en knelpunten kunnen signaleren. De Taskforce bleef zijn rol vervullen als verbindingsschakel tussen departementen en regio's onder leiding van de Directeur-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties. Door het ministerie van Buitenlandse Zaken is een Speciaal Vertegenwoordiger voor de buurlanden aangesteld, die door middel van zijn diplomatieke betrekkingen met de buurlanden bijdraagt aan het om de tafel krijgen van de juiste partners in de buurlanden. Dit alles heeft geleid tot het opstellen, bijhouden en uitvoeren van een bilaterale samenwerkingsagenda en actielijsten, in nauwe samenwerking met de betrokken grensregio's en de gewestelijke overheden in België en Duitsland. Op de actielijsten staan onderwerpen die binnen 2 tot 2,5 jaar tot een oplossing kunnen komen. In het najaar van 2012 werd de actielijst met Vlaanderen vastgesteld. De actielijsten met Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen en zijn inmiddels eveneens vastgesteld (december 2013, respectievelijk januari 2014).

2.4. Raad van Europa: handvest voor lokale autonomie.

Sinds 1 juli 1991 is Nederland gebonden aan het Europees Handvest inzake lokale autonomie; sinds 2009 tevens aan het aanvullend protocol burgerparticipatie. In het handvest zijn bepalingen opgenomen over het recht op lokaal en regionaal zelfbestuur. In het aanvullend protocol zijn bepalingen opgenomen over het recht op participatie in het lokaal en regionaal bestuur. Het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa (bestaande uit lokale en regionale bestuurders) oefent als initiatiefnemer van het handvest controle uit op de naleving ervan via regelmatige monitoringsmissies. Recentelijk, in mei 2013, is Nederland gemonitord. Nederland draagt bij aan de monitoring onder andere door het verstrekken van de noodzakelijke informatie en het ontvangen van de monitoringsdelegatie zelf

3. Beoordeling

3.1. *Bijdrage aan het kader ter borging van constitutionele verhoudingen*

De Afdeling Advisering van de Raad van State is positief over het ontwikkelde kader voor de relatie met de Europese Unie. Hij constateert dat met de 'Beleidsvisie Binnenlandse Bestuurskracht in Europa' nieuwe impulsen zijn gegeven voor de verbetering van de belangenbehartiging in 'Brussel'. De Afdeling onderschrijft het belang van een vroegtijdige dialoog tussen decentrale overheden, nationale overheden en de Europese Commissie, mede op basis van de 'Impact Assessments' van de Commissie, over de gevolgen van nieuwe Commissievoorstellen voor decentrale overheden. Decentrale overheden moeten daar actief in participeren en ook zelf hun behoeften, zorgen en beperkingen voor het voetlicht brengen. Volgens de afdeling vereist dit een versterkte aandacht en inzet.

Uit de in 2013 uitgevoerde evaluatie bleek dat alle partijen tevreden waren met de aanpak van het actieplan 'Europa en decentrale overheden', maar dat het ook tijd is voor een nieuwe aanpak. Uitgangspunt blijft, dat nauwe samenwerking noodzakelijk is maar niet per definitie via het actieplan hoeft plaats te vinden. De actualisatie van de Code interbestuurlijke verhoudingen met een EU-paragraaf en de samenwerking op het gebied van REFIT zijn hier goede voorbeelden van.

De noodzaak van ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking is vooral gelegen in het bestaan van grote verschillen in verantwoordelijkheden, regelgeving, uitvoeringssystemen en cultuur aan beide zijden van de grens. De aanpak van GROS heeft niet geleid tot aanpassing van de bestuurlijke kaders, bijvoorbeeld door het vergroten van de handelingsvrijheid van decentrale overheden: dit stuitte in de praktijk aan beide zijden van de grens op bezwaren. Het accent van de aanpak ligt op het overbruggen van verschillen, binnen de bestaande kaders, door middel van praktische afspraken. Door de actieve inzet op GROS is de steun van de grensregio's voor deze aanpak in de loop van de periode toegenomen. Door de rol van Commissarissen van de Koning bij het signaleren en agenderen van kansen en knelpunten, is het regionale en politieke draagvlak voor het beleid toegenomen. Van belang was ook de samenwerking van de departementen met de gewestelijke overheden: voor wat betreft onze (federale) buurlanden liggen de vergelijkbare 'nationale' verantwoordelijkheden bij deze overheden. Door het opstellen van de gezamenlijke actielijsten en de wederzijdse inspanning die daarmee gemoeid is, is het draagvlak bij alle bestuurlijke partners vergroot.

De Afdeling constateert dat de voorbehouden die Nederland bij het Handvest voor lokale autonomie heeft gemaakt, niet zijn geschrapt en dat eerdere aanbevelingen niet zijn opgevolgd⁸⁶. In de

⁸⁶ In de twee voorgaande monitoringsrapporten (1999 en 2005) ging het bijvoorbeeld over het betrekken van de bevolking bij herindelingen, het vergroten van het institutioneel gewicht van provincies, de strijdigheid van een klein lokaal belastinggebied met artikel 9

besprekingen met het Congres zijn de ontwikkelingen in het openbaar bestuur mede tegen deze achtergrond besproken. Definitieve conclusies en de reactie van Nederland worden in maart 2014 openbaar.

3.2. *Bijdrage aan de randvoorwaarden voor doelmatig en doeltreffend overheidshandelen.*

De Afdeling heeft in zijn laatste beschouwing zijn waardering uitgesproken voor de inzet van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met het actieplan en de nieuwe initiatieven die zijn ontplooid ter verbetering van de positie van decentrale overheden in Europa.

Het Kenniscentrum Europa Decentraal en het Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden hebben actief kunnen bijdragen aan het Europaproof maken van activiteiten van decentrale overheden die raken aan de staatssteunregels.

De aandacht voor staatssteun is in de afgelopen periode toegenomen. De meldingen van staatsteun die door het coördinatiepunt werden doorgeleid voor onderzoek naar de Commissie, zijn in de onderhavige periode vrijwel alle goedgekeurd door de Europese Commissie. Kennisgevingen (voor van melding vrijgestelde staatssteun) werden over het algemeen zonder nader onderzoek gepubliceerd (in het publicatieblad van de Europese Unie). Daarbij werd veel van de zogenaamde algemene groepsvrijstellingsverordening gebruik gemaakt. Het Coördinatiepunt heeft voor de zaken die onderzoek vergden van de Commissie, de betrokken decentrale overheden van steun en advies voorzien. Het aantal meldingen dat na overleg met het Coördinatiepunt Staatssteun of op verzoek van de Commissie wordt afgeblazen of ingetrokken is stabiel en ligt op ongeveer tien per jaar.

Het IPO en de VNG hebben bezwaar tegen de Wet NErpe; zij zijn van mening dat de wet overbodig is, omdat sprake is van een gering aantal procedures waarbij decentrale overheden betrokken zijn, het regime van het generiek toezicht volstaat en het verhaalsrecht ook via de Wet revitalisering generiek toezicht geregeld kan worden.

In de toelichting op de wet wordt aangegeven dat toepassing is alleen aan de orde is, indien de bevoegdheden van het generieke toezichtinstrumentarium van de Gemeentewet en de Provinciewet niet toereikend zijn om het niet of niet naar behoren voldoen aan EU-verplichtingen te herstellen. Dit doet zich voor als medeoverheden de Europese regels niet hebben gevolgd bij taken die gemeenten of provincies in autonomie uitvoeren.

De grensoverschrijdende samenwerking heeft geleid tot het wegwerken van knelpunten en het benutten van kansen op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking waarbij concrete resultaten zijn behaald op verschillende terreinen: watermanagement, rampenbestrijding, grensverkeer (met name regionaal treinverkeer) en grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit.

4. Conclusies

Het Kenniscentrum Europa Decentraal en het coördinatiepunt staatssteun hebben bijgedragen aan de kennis bij decentrale overheden over Europese regelgeving en hen ondersteund bij de toepassing ervan. De Wet NErpe is nog niet toegepast en heeft een beperkte werking, namelijk alleen voor zover het reguliere generieke toezicht niet van toepassing is.

De gecombineerde inzet op een adequate uitvoering van EU regels en de inzet bij voorgenomen nieuwe EU regelgeving op uitvoerbaarheid, heeft bijgedragen aan een samenhangende benadering van EU regelgeving met een belang voor decentrale overheden.

Door de nadruk te leggen op vroegtijdig signaleren en reageren is de kans op succes (en daarmee een bijdrage aan een goed bestuur) vergroot. Door subsidiariteit en proportionaliteit door te vertalen in de bestaande toetsingskaders (toetsingskader interbestuurlijke verhoudingen, Code IBV, bestuursakkoorden) is een bijdrage geleverd aan een verdere ‘internalisering’ van de positie van decentrale overheden in Europa en de relatie met het binnenlands bestuur.

De gemeenschappelijke inzet in Brussel heeft bijgedragen aan een sterkere positie van decentrale overheden in Europa. IPO en VNG worden inmiddels direct betrokken bij de samenwerking met andere lidstaten in het kader van het ‘High level network on governance’. Al met al zijn voorwaarden gecreëerd voor een betere

van het Handvest en over de aanstellingswijze van burgemeesters en Commissarissen van de Koning. De voorbeholden hebben onder andere betrekking op de Financiële verhoudingswet (artikel 12-gemeenten), interbestuurlijk toezicht op autonome taken en de rechtspositie van personeel bij lokale overheden.

uitvoerbaarheid van Europese regelgeving.

Grensoverschrijdende samenwerking tenslotte, is ‘op de kaart gezet’ en heeft geleid tot een actieve samenwerking tussen partners in het grensgebied, een grotere betrokkenheid van de regionale partners (als counterparts van de Nederlandse departementen) in Duitsland en België, en concrete resultaten in de samenwerking.

DEEL III. CONCLUSIES OVER DE INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

1. Inleiding

Deze beleidsdoorlichting is gericht op art. 1.1 van Hoofdstuk VII van de rijksbegroting. Doel van het beleid is bij te dragen aan een goed functionerend openbaar bestuur en goede financiële en bestuurlijke verhoudingen. De beleidsdoorlichting beoordeelt het in de periode 2007-2013 gevoerde beleid en de mate waarin dit heeft bijgedragen aan realisatie van de doelstellingen.

Aanleiding voor het in de beschreven periode ingezette beleid waren de stroeve relaties tussen het Rijk en decentrale overheden. Inperking van beleidsmogelijkheden van decentrale overheden met regelgeving en specifieke uitkeringen droegen bij aan een gevoel bij de decentrale overheden niet als gelijkwaardige overheden te worden behandeld. Om de positie van decentrale overheden te versterken werden beleidsafspraken gemaakt over omgangsvormen en over de inhoud van de interbestuurlijke verhoudingen. De beleidsanalyse richt zich op instrumenten die vormen van overleg en afstemming c.q. omgangsvormen tussen de bestuurslagen regelen, zoals de bestuursakkoorden en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, alsmede een heel scala aan onderwerpen en instrumenten om afspraken te operationaliseren.

De instrumenten, hun vormgeving en hun toepassing, zijn beoordeeld op hun bijdrage aan goede bestuurlijke en financiële verhoudingen. Onder goede bestuurlijke en financiële verhoudingen wordt hier verstaan verhoudingen die:

- *Kaders stellen ter borging constitutionele verhoudingen*: recht doen aan de constitutionele verhoudingen tussen bestuurslagen, dat wil zeggen, rekening houden met de autonome positie van decentrale overheden in ons staatsbestel;
- *Bijdragen aan randvoorwaarden voor doeltreffend en doelmatig overheidshandelen*: hierbij wordt vooral gekeken naar de inzet van de verschillende instrumenten en de mate waarin zij zodanige voorwaarden scheppen, dat gemeenten en provincies hun taken en verantwoordelijkheden doeltreffend en doelmatig kunnen behartigen.

In deel 1 van deze beleidsdoorlichting is het analysekader beschreven. Deel 2 bevat de eigenlijke beleidsdoorlichting met de beschrijving van instrumenten en een beoordeling aan de hand van onder andere de beschouwingen van de Afdeling advisering van de Raad van State, reacties van het kabinet en de koepels hierop, alsmede relevante publicaties en beleidsevaluaties. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidsafspraken, de decentralisatieoperaties, bestuurlijke instrumenten, financiële instrumenten en instrumenten die de interbestuurlijke verhoudingen met Europa betreffen.

Deel 3 geeft onder meer een samenvatting van de conclusies en een eindconclusie.

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk zijn de conclusies naar aanleiding van deze toetsing opgenomen.

In paragraaf 3 wordt het algemeen oordeel van de Raad van State weergegeven alsmede de reacties hierop van het kabinet en van de koepels. Dit beeld is aangevuld met uitkomsten van de onderzoeken naar de beleving van de interbestuurlijke verhoudingen in de trendnota's (De Staat van het Bestuur) bij respondenten van rijk, gemeenten en provincies.

Op basis van de conclusies over het instrumentarium en het oordeel van de algemene conclusies over de staat van de interbestuurlijke verhoudingen, wordt in paragraaf 3 een slotconclusie getrokken.

2. Conclusies ten aanzien van het instrumentarium van de bestuurlijke en financiële verhoudingen

Code en bestuursafspraken

De opvatting dat bestuursakkoorden en de Code Interbestuurlijke verhoudingen kunnen bijdragen aan goede interbestuurlijke verhoudingen, wordt onderschreven door de Afdeling advisering van de Raad van State.

Ook de koepels onderschrijven het belang van de Code en de andere bestuurlijke afspraken, maar plaatsen nadrukkelijk kanttekeningen bij de naleving ervan.

Met het hernieuwd vaststellen van de Code hebben partijen het belang ervan nog eens bevestigd. Tevens wordt het onderscheid bevestigd tussen de Code en bestuursakkoorden: de laatste binden volgens de Afdeling advisering van de Raad van State vooral het zittende kabinet terwijl de Code een meer structurele functie heeft die de termijn van één kabinet overstijgt.

Om te kunnen bijdragen aan doelmatige en doeltreffende bestuurlijke verhoudingen moeten deze afspraken ook daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht. Dit is niet in alle gevallen gelukt, zoals blijkt uit het niet tijdig consulteren van decentrale overheden en het hanteren van krappe invoeringstermijnen voor nieuwe

regelgeving. Een rol daarbij speelt de geringe bekendheid met de Code. Continue aandacht blijft dus geboden voor het daadwerkelijk toepassen van de Code en het naleven van de spelregels en afspraken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierin een nadrukkelijke rol. Praktische instrumenten zoals het beoordelingskader, het verplichte overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de coördinerende rol van de minister zijn en blijven belangrijke schakels in het bestuurlijk netwerk. Het overheden overleg en het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen vormen ook voor de toekomst een belangrijke veiligheidsklep, die er voor moet zorg dragen dat het raderwerk van de interbestuurlijke verhoudingen niet vastloopt.

Decentralisatie

Het decentralisatiekader vormt samen met het afwegingskader uit de Code en de IBI spelregels een leidraad bij de uitwerking van de decentralisatievoorstellen. De VNG toetst daarnaast expliciet op de uitvoerbaarheid en de effecten die decentralisaties hebben in relatie tot andere gemeentelijke taken. De brede afweging van decentralisatiebesluiten die met deze kaders wordt geïndiceerd, draagt bij aan het welslagen van het decentralisatieproces. De mate waarin en wijze waarop deze kaders worden toegepast, is bepalend voor de bijdrage van deze kaders aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de decentralisatieoperaties.

Van de doelmatigheid en doeltreffendheid kan alleen een indruk op hoofdlijnen worden gegeven. Zo komt uit onderzoek naar voren, dat decentralisaties weliswaar een toenemende druk legden op met name gemeenten, maar dat zij daarbij niet overbelast zijn geraakt. Wel duurde het volgens deze onderzoeken enige tijd voordat gedecentraliseerd beleid een eigen invulling krijgt.

De decentralisatieoperatie van 2007/2008 heeft naar het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State bijgedragen aan een sterkere positie van decentrale overheden met voldoende beleidsruimte en middelen voor provincies en gemeenten, zonder dat daar grote informatieverplichtingen tegenover stonden. Uit belevingsonderzoek komt overigens (ook) in deze periode een kritische houding van decentrale overheden ten opzichte van het Rijk naar voren. Zo is in 2010 sprake van een sterke afname van het percentage gemeenten dat tevreden is met de ondersteuning die zij van het Rijk krijgen en een groei ten opzichte van 2008 van het percentage dat vindt dat het rijk zich teveel als baas opstelt.

De decentralisaties van 2011-2015 zijn nog in ontwikkeling, dus kan er nog geen oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan worden gegeven. Door de Afdeling zijn kanttekeningen geplaatst bij de toepassing van de toetsingspunten uit het decentralisatiekader en de samenhang tussen de decentralisaties. Ook vanuit de koepels is kritiek op de toepassing van bijvoorbeeld de Code en de IBI spelregels. Overigens blijkt zowel bij de koepels als uit het belevingsonderzoek uit de Staat van Bestuur (2012) veel steun voor het principe dat gemeenten meer verantwoordelijkheden krijgen in het sociaal domein.

Minder positief zijn met name de decentrale overheden over de mogelijkheden om de taken binnen de gegeven financiële mogelijkheden te realiseren en de invloed die hiervan uitgaat op het niveau van taakuitvoering. In dit verband is van belang dat, zoals het kabinet aangeeft in de decentralisatiebrief, rollen en verantwoordelijkheden in balans zijn: financiële gevolgen moeten voor decentrale overheden beheersbaar zijn en anderzijds mogen deze niet worden afgewenteld op de rijksoverheid. Dit zal leidraad zijn bij de verdere uitwerking van de decentralisaties. Voorts heeft het kabinet in goed overleg met de VNG het CPB opdracht gegeven de financiële kansen en risico's van de decentralisaties in kaart te brengen. Dit biedt in ieder geval de mogelijkheid om tijdig eventuele knelpunten te signaleren. Het decentralisatieproces is erop ingericht om vervolgens gezamenlijk naar oplossingen te kunnen zoeken.

Kortom, een brede en samenhangende aanpak zoals beoogd met de decentralisatieoperaties, opent meer mogelijkheden voor decentrale overheden om te komen tot een werkelijk integraal beleid en ruimte voor maatwerk. Van belang daarbij is dat de bestaande kaders zoals de Code en de IBI-spelregels en het kader voor interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht) bij de uitwerking worden toegepast.

Bestuurlijk instrumentarium

Het programma krachtig bestuur heeft aanzetten geleverd voor de concrete uitwerking van goede interbestuurlijke verhoudingen, bijvoorbeeld bij de aanpak van concrete maatschappelijke problemen zoals de bevolkingsdaling in bepaalde regio's. Daarnaast is ingezet op versterking van bestuurskracht bij provincies en gemeenten. Bestuurskrachtonderzoeken werden voorheen vooral gebruikt ter voorbereiding van gemeentelijke herindeling. Daardoor bestond er bij veel gemeenten weerstand tegen het gebruik van bestuurskrachtonderzoek. De leidraad die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met VNG en KING is ontwikkeld, heeft ertoe bijgedragen dat gemeenten het instrument meer zien als een instrument om te leren en de bestuurskracht te versterken. Overigens heeft dit, - na een

toename van het gebruik in de periode 2008-2010, - niet zichtbaar geleid tot grotere populariteit van bestuurskrachtonderzoeken in de periode daarna.

In de afspraken met de koepels is in deze periode een grote mate van overeenstemming bereikt over een globale taakverdeling tussen de overheidslagen. De profielen per overheidslaag (van algemeen bestuur) vormen een belangrijke uitgangspunt voor verdere uitwerking van decentralisaties en de benodigde bestuurlijke schaal.

De discussie over de vraag welke schaal nodig is voor een versterking van de taakbeartiging is nog allerm minst beslecht. De opeenvolgende kabinetten hebben gekozen voor een aanpak van de bestuurlijke inrichting van Nederland, waarbij grote schokken in de interbestuurlijke verhoudingen zoveel mogelijk worden voorkomen, zoveel mogelijk draagvlak voor de beoogde aanpassingen wordt gecreëerd en zoveel mogelijk wordt aangesloten bij lopende processen van gemeentelijke en provinciale samenwerking. In de opeenvolgende visies op de bestuurlijke inrichting wordt bij herindeling van gemeenten gekozen voor een benadering van onderop. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft deze benadering. Ook met de provincies is de discussie over opschaling gaande. De Afdeling advisering van de Raad van State onderstreept in zijn derde beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen dat bij een groter worden van gemeenten en waterschappen herbezinning op de provinciale schaal onontkoombaar is.

Revitalisering van het generiek toezicht draagt bij aan een borging van de constitutionele verhoudingen. De beoogde omslag van interbestuurlijk toezicht naar horizontale sturing en verantwoording sluit aan op belangrijke uitgangspunten van ons constitutioneel bestel. Verder sluit de uitwerking van de bestuurlijke aanpak (escalatieladder) in het generieke toezicht aan op de gewenste gelijkwaardigheid van de overheidslagen. De sanering van specifiek toezicht draagt bij aan een vermindering van administratieve lasten. Door meer nadruk te leggen op horizontale verantwoording wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsoptreden, zowel bij het rijk als bij decentrale overheden, bevorderd. Voorkomen moet worden dat vermindering van specifiek toezicht leidt tot het uitvragen van meer beleidsinformatie door het Rijk op grond van haar systeemverantwoordelijkheid. In beginsel moet volstaan kunnen worden met de informatie die voor de horizontale verantwoording beschikbaar is.

Financieel instrumentarium

De uitbreiding in de onderhavige periode van het financiële instrumentarium betekent een verbreding van het kader ter borging van de autonome positie van decentrale overheden binnen de nationale verhoudingen. Daarnaast is het kader verbreed om te voldoen aan de Europese verplichtingen.

De uitbreiding van de mogelijkheden binnen het Gemeentefonds en het Provinciefonds met integratie- en decentralisatie-uitkeringen is gericht op het vergroten van de bestedingsvrijheid van decentrale overheden. Uit het streven naar meer financiering via de uitkeringen van de fondsen spreekt een vertrouwen in de decentrale overheden. De nadruk komt te liggen op horizontale verantwoording van de bestedingen aan de Raad of aan Provinciale Staten. Of dit ook gepaard gaat met een grotere beleidsvrijheid van decentrale overheden, is afhankelijk van de regelgeving die aan de uitkeringen verbonden wordt. Terughoudendheid is hierbij geboden.

Voor wat betreft de toepassing van de instrumenten kan worden geconstateerd, dat de ontwikkeling van de hoeveelheid middelen ondanks de zorgelijke financiële positie van de overheid, niet tot grote schokken in de financiële verhouding heeft geleid. De Afdeling advisering van Raad van State is van mening dat de financiële verhouding sinds 2009 is verslechterd. De koepels onderschrijven deze mening. De generieke uitnames uit de fondsen – naast de toepassing van de normeringssystematiek - worden door de koepels ervaren als een schending van de regels. Dit onderstreept het belang van de evaluatie van de normering. De inzet zou gericht moeten zijn op een duurzame aanpak, die enerzijds aanvaardbaar is voor de koepels en anderzijds het beoogde solide begrotingsbeleid van het kabinet niet in de weg staat.

Bij een wijziging in de taken die aan de decentrale overheden worden toebedeeld, is een financiële onderbouwing van de bekostiging een (wettelijke) voorwaarde. Het Rijk en de decentrale overheden hechten aan een goede toepassing van hiervan. Daarbij dient per geval rekening te worden gehouden met de mate waarin ex ante inzicht in de kosten van nieuwe taken kan worden verkregen. De informatie moet in elk geval een goede afweging mogelijk maken om te voorkomen dat onevenredige offers worden gevraagd. De koepels hebben bezwaren tegen de Wet Hof en tegen schatkistbankieren, omdat zij hierin een ernstige beperking zien van hun vrijheid om over hun eigen middelen te beschikken. Met de afspraken met de koepels in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen van januari 2013 over een EMU-saldo-pad voor de komende jaren is voorkomen dat dit nieuwe instrumentarium leidt tot een bestedingsbeperking (met name

investeringen) van decentrale overheden.

Het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen is ook in andere gevallen een belangrijk platform gebleken voor het oplossen van geschilpunten, mede omdat in die constellatie oplossingen binnen een breder financieel kader gevonden kunnen worden.

Door de afname van het aantal specifieke uitkeringen is het geheel van financiële geldstromen overzichtelijker geworden. De totale omvang van de specifieke uitkeringen is echter niet afgenomen. Ook is er discussie over de vraag of de financiering via integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen – in de praktijk tot een grotere beleidsvrijheid leidt. Door het verbinden van voorwaarden via medebewindwetgeving aan decentralisatie- en integratie-uitkeringen is volgens de Afdeling advisering van de Raad van State, de Rfv en de Algemene Rekenkamer het verschil met specifieke uitkeringen en de fondsen vervaagd. Dit wordt door het kabinet onderkend. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat door introductie van decentralisatie- en integratie-uitkeringen het aantal specifieke uitkeringen drastisch kon worden verminderd.

Voldoende bestedingsvrijheid is een randvoorwaarde voor een doelmatiger en doeltreffender taakuitvoering. De koepels vrezen de mogelijke gevolgen van de financiering (met te weinig middelen) van de decentralisaties voor het voorzieningen niveau. In opdracht van het kabinet en van de VNG doet het CPB onderzoek naar financiële kansen en risico's van de decentralisaties in het sociaal domein. Waar het de voorgenomen decentralisaties van het huidige kabinet betreft, zullen nog de nodige stappen genomen worden. Het kabinet beoogt met de uitwerking van een ontschot budget en met de uitvoeringsafspraken met de decentrale overheden waarborgen te creëren voor een succesvolle uitvoering.

Europa

Het Kenniscentrum Europa Decentraal en het coördinatiepunt staatssteun hebben bijgedragen aan de kennis bij decentrale overheden over Europese regelgeving en hen ondersteund bij de toepassing ervan. De Wet NERpe is nog niet toegepast en heeft een beperkte werking, namelijk alleen voor zover het reguliere generieke toezicht niet van toepassing is.

De gecombineerde inzet op een adequate uitvoering van EU regels en de inzet bij voorgenomen nieuwe EU regelgeving op uitvoerbaarheid, heeft bijgedragen aan een samenhangende benadering van EU regelgeving met een belang voor decentrale overheden.

Door de nadruk te leggen op vroegtijdig signaleren en reageren is de kans op succes (en daarmee een bijdrage aan een goed bestuur) vergroot. Door subsidiariteit en proportionaliteit door te vertalen in de bestaande toetsingskaders (toetsingskader interbestuurlijke verhoudingen, Code IBV, bestuursakkoorden) is een bijdrage geleverd aan een verdere 'internalisering' van de positie van decentrale overheden in Europa en de relatie met het binnenlands bestuur.

De gemeenschappelijke inzet in Brussel heeft bijgedragen aan een sterkere positie van decentrale overheden in Europa. IPO en VNG worden inmiddels direct betrokken bij de samenwerking met andere lidstaten in het kader van het 'High level network on governance'. Al met al zijn voorwaarden gecreëerd voor een betere uitvoerbaarheid van Europese regelgeving.

Grensoverschrijdende samenwerking tenslotte, is 'op de kaart gezet' en heeft geleid tot een actieve samenwerking tussen partners in het grensgebied, een grotere betrokkenheid van de regionale partners (als counterparts van de Nederlandse departementen) in Duitsland en België, en concrete resultaten in de samenwerking.

3. Conclusies over de staat van de interbestuurlijke verhoudingen

Voor de trendnota 'De Staat van het bestuur' laat BZK onderzoek doen naar de beleving van de interbestuurlijke verhoudingen. Hierbij wordt respondenten bij de decentrale overheden en het Rijk (raads- en statenleden, wethouders, gedeputeerden en rijksambtenaren) onder meer gevraagd een rapportcijfer te geven aan de interbestuurlijke verhoudingen. Uit de antwoorden komt het volgende beeld naar voren. Tot 2010 is er een licht stijgende lijn in de waardering voor de interbestuurlijke verhoudingen, in 2012 zakt het gemiddelde echter terug naar het niveau van 2008⁸⁷.

Dit sluit aan op het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ontwikkeling van de

⁸⁷ Trendnota's Staat van het Bestuur 2006, 2008, 2010 en 2012. Bij het gemiddelde van 2012 zijn de waterschappen niet meegenomen omdat die ook in de drie eerdere onderzoeken niet waren opgenomen.

interbestuurlijke verhoudingen.

In haar tweede beschouwing oordeelt de Afdeling dat de verstandhouding tussen de overheden is verbeterd ten opzichte van de periode 2004-2006. De verstandhouding is evenwel nog niet optimaal of – beter gezegd – de balans tussen de overheden slaat nog te vaak door naar de kant van de rijksoverheid⁸⁸.

In de derde beschouwing constateert de Afdeling echter dat de verhoudingen tussen 2009 en 2012 niet zijn verbeterd. De financiële verhoudingen zijn volgens de Afdeling zelfs verslechterd. De Afdeling acht het vanwege de slechte economische en financiële situatie in deze periode tot op zekere hoogte wel te billijken dat het naleven van regels en het nakomen van afspraken onder druk is komen te staan.

De koepels delen de opvatting van de Afdeling. Verbeteren van de verhoudingen is nodig en dat vraagt volgens de koepels vooral van het kabinet een flinke stap. Met de herijking van de Code is een eerste stap gezet. Maar het komt nu aan op de wijze waarop het kabinet in de decentralisaties met de decentrale overheden omgaat.

Het kabinet geeft in zijn reactie aan het beeld te herkennen dat de bestuurlijke verhoudingen in de periode 2009 -2012 niet verbeterd zijn en sluit zich aan bij de constatering dat dit ook tot op zekere hoogte te billijken is. Het kabinet acht het een goede zaak dat het gesprek en het overleg met de medeoverheden is voortgezet, en dat de relaties hierdoor niet zijn verslechterd. Het belang van het nakomen van afspraken en het naleven van omgangsvormen wordt onderkend. Het kabinet herkent zich niet geheel in het beeld dat de financiële verhoudingen zijn verslechterd. Door nadruk op bekostiging via de algemene uitkeringen wordt de bestedingsruimte van decentrale overheden vergroot. Voor wat betreft de decentralisaties wordt gewezen op het vertrouwen dat uit de aanpak van het kabinet spreekt: het vele overleg met decentrale overheden, de nadruk op ontschotting en beleidsruimte.

4. Slotconclusie

Het algemene beeld is dat de verstandhouding tussen de overheden in de onderzochte periode 2007-2013 als geheel genomen is verbeterd, maar dat stagnatie op de loer ligt en gewaakt moet worden voor een verslechtering. Er ligt een goed instrumentarium voor het realiseren en onderhouden van goede bestuurlijke en financiële verhoudingen: de herijkte Code voor de interbestuurlijke verhoudingen, de overige bestuursafspraken, het overheden overleg, een gerevitaliseerd kader interbestuurlijk toezicht, de spelregels voor Interbestuurlijke Informatie, art. 2 van de Financiële Verhoudingswet, het toetsingskader voor interbestuurlijke verhoudingen, de nadruk op de uitkeringen van de fondsen, en de kaders voor de relatie met Europa.

Om te kunnen bijdragen aan een doelmatig en doeltreffend overheidsoptreden moeten de spelregels en inhoudelijke normen wel daadwerkelijk worden toegepast. Dit is in de onderzochte periode niet altijd het geval geweest. Goede interbestuurlijke relaties die gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen zijn belangrijk. Deze vormen in het geval dat inhoudelijke standpunten sterk uiteen lopen, een basis om met elkaar in gesprek te blijven. De praktijk heeft uitgewezen dat dan oplossingen kunnen worden gevonden waar alle partijen zich in kunnen vinden. Het komt aan op een blijvende aandacht hiervoor.

De ervaring leert dat het bij grote operaties zoals de decentralisaties in het sociaal domein lastig is om tijdig en in alle opzichten aan alle spelregels te voldoen en op voorhand alle zekerheid te bieden aan de partners. Wetgeving en implementatietrajecten moeten vaak gelijk oplopen. Vasthouden aan en het bewaken van ‘goede’ bestuurlijke en financiële kaders in de wetgevende- en implementatieprocessen vergt een gecoördineerde inzet van het rijk en van de betrokken decentrale overheden. De coördinerende positie van de minister van Binnenlandse Zaken in het sociaal domein moet hiervoor het uitgangspunt bieden.

Leren van eerdere en vergelijkbare operaties kan een belangrijke extra steun bieden bij het nemen van nieuwe beslissingen. Door monitoring van resultaten, vergelijkende analyses en syntheseonderzoeken kan veel kennis en ervaring hanteerbaar worden gemaakt voor inzet bij de beleidsvoorbereiding. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan ontwikkelingen in bestuurlijke verhoudingen ‘monitoren’, zoals bijvoorbeeld de afgesproken monitoring van de decentralisaties in het sociaal domein. Benutting van dergelijke gegevens zowel op rijks- als op decentraal niveau zal ertoe bijdragen dat gemeenten hun taken doeltreffend en doelmatig zullen kunnen uitvoeren.

⁸⁸Decentralisatie moet, tenzij het beter centraal kan, Afdeling advisering Raad van State, juni 2009 (www.raadvanstate.nl/adviezen)

Bijlage 1. Vragen beleidsevaluatie

1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

De vragen 1 tot en met 6 worden behandeld in deel 2 van deze beleidsdoorlichting.

Vraag 7 is voor een deel beantwoord in deel 2, waarin een beschrijving wordt gegeven van de instrumenten in hun samenhang. In de beoordeling van deze instrumenten wordt ingegaan op vraag 8.

De vragen 9 en 10 worden als zodanig niet aan de orde gesteld, omdat de beleidsdoorlichting zich concentreert op de beleidsmatige inzet, waarbij in feite primair sprake is van de inzet van fte's voor beleidsuitvoering en - ondersteuning.

Bijlage 2

Opmerkingen van de externe expert over de beleidsdoorlichting.

De kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen kent een groot aantal aspecten en is daarom lastig objectief vast te stellen. Los daarvan is het onmogelijk om aan te geven welke bijdrage de beleidsinspanningen van BZK hebben geleverd aan de kwaliteit ervan. Interbestuurlijke verhoudingen hebben per definitie een wederkerig karakter: ze ontwikkelen zich in een samenspel tussen de rijksoverheid, gemeenten, provincies én Europa. Dit samenspel kent een eigen dynamiek en kan daarom maar in beperkte mate door BZK worden gestuurd en beheerst. Tegen deze achtergrond is de beleidsdoorlichting van het BZK-beleid ten aanzien van de interbestuurlijke verhoudingen (meer specifiek de bestuurlijke en financiële verhoudingen) beoordeeld. Daarbij is vooral gelet op:

- a) De mate waarin de gekozen hoofdonderwerpen een objectief en samenhangend beeld schetsen van de interbestuurlijke verhoudingen in de afgelopen 7 jaar;
- b) De mate waarin de conclusies over de hoofdonderwerpen omtrent hun bijdrage (direct of indirect) aan goede interbestuurlijke verhoudingen voldoende onderbouwd zijn;
- c) De mate waarin deze conclusies voldoende houvast voor bieden voor een algemeen oordeel over de interbestuurlijke verhoudingen.

Bij de totstandkoming van deze beleidsdoorlichting zijn conceptteksten beoordeeld en van commentaar voorzien. Deze commentaren hadden betrekking op de bovenstaande punten en zijn in de definitieve tekst naar mijn oordeel afdoende verwerkt.

Ad a) Selectie van hoofdonderwerpen: de suggestie om niet alleen de thema's en onderwerpen te bespreken die ook aan de orde zijn geweest in de periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen van de afdeling Advies van de RvS is overgenomen, hierdoor geeft de beleidsdoorlichting nu een breder – en daarmee meer objectief en samenhangend – beeld van de verschillende beleidsontwikkelingen die de afgelopen zeven jaar van invloed zijn geweest op de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen.

Ad b) Onderbouwing conclusies: voor de onderbouwing van de conclusies over de hoofdonderwerpen omtrent hun bijdrage aan goede interbestuurlijke verhoudingen, is aangeraden om de hierbij gehanteerde kwaliteitscriteria duidelijker te expliciteren. Dat is gedaan door het toetsingskader uiteen te zetten. De beleidsmaatregelen met betrekking tot de bestuurlijke en financiële verhoudingen zijn beoordeeld op hun bijdrage aan 1) de borging van constitutionele verhoudingen; 2) het genereren van draagvlak bij alle bestuurslagen en 3) de randvoorwaarden voor doelmatig en doeltreffend overheidshandelen. De keuze voor deze criteria is zoals hierboven aangegeven altijd subjectief, wat vraagt om een goede verantwoording van deze keuze. Die is – met uitzondering van de keuze voor het criterium draagvlak – ook gegeven.

Ad c) De conclusies bieden daarmee voldoende houvast voor een algemeen oordeel over de bestuurlijke verhoudingen. Daarbij is gewezen op het belang van een heldere uiteenzetting van de leereffecten die deze evaluatie voor het Ministerie heeft opgeleverd.

Enschede, 10-12-2013

Prof. dr. M. Boogers