

DE EERSTE OVERHEID

VNG-Commissie
Gemeentewet en Grondwet
Den Haag, juni 2007

Inhoud

VOORWOORD	4
1. DE GEMEENTE EERST	6
2. RUIMTE OM TE DOEN: VERSTERKING VAN AUTONOMIE	13
3. RUIMTE OM TE KIEZEN: MEER FINANCIËLE ARMSLAG	17
4. RUIMTE OM TE GROEIEN: OP WEG NAAR GROTERE GEMEENTEN	21
5. RIJK EN PROVINCIES: MINDER RUIMTE	26
BIJLAGEN	
I Voorstellen voor wijziging van Grond- en Gemeentewet	30
II Literatuur	39
III Opdracht aan de commissie Gemeentewet en Grondwet	41
IV Leden van de commissie Gemeentewet en Grondwet	44
Colofon	47

Voorwoord

DE EERSTE OVERHEID

Begin 2007 gaf de VNG de commissie Gemeentewet en Grondwet de opdracht om op basis van het rapport van de commissie Bovens een wetgevingsnota te schrijven. Een stuk met concrete wetsvoorstellen voor Gemeentewet en Grondwet, die de autonome positie van gemeenten moeten versterken en differentiatie tussen gemeenten mogelijk moeten maken.

Met deze publicatie geven we uitvoering aan de ons gegeven taak. We hebben op een praktische manier gewerkt, maar we hebben meer gedaan dan enkel het schrijven van een wetgevingsnota. Aan het voorstel tot wijziging van de Grondwet en de Gemeentewet ligt immers een analyse, een visie ten grondslag. Met andere woorden: aan de voorgestelde structuurwijziging ging een communis opinio vooraf.

In onze discussies stond de positie van de gemeente en dus de positie van de burger centraal. Wij constateerden dat de wereld enerzijds steeds kleiner lijkt: de bewoners van deze planeet verplaatsen zich snel en gemakkelijk, daartoe geholpen door technologische ontwikkelingen. Anderzijds leidt dit tot gevoelens van onzekerheid en gemis aan houvast.

De globalisering leidt er ook toe dat mensen zich sterker oriënteren op hun eigen omgeving, hun eigen gemeente. Daar vinden ze een stuk (h)erkenning, een mate van zekerheid. Als commissie noemen we dit fenomeen *glokalisering*.

De lokale politiek heeft van alle overheden het meest zicht op wat er zich bij de inwoners afspeelt. De gemeenten pakken concrete problemen aan, bedenken oplossingen, bieden overzicht. Is de gemeente dan niet de eerste overheid?

Maar juist daar zien wij juridische belemmeringen, financiële beperkingen en de voortdurende inmenging van andere overheden in gemeentelijke taken.

Er is een oplossing voor dat probleem: een kanteling van de staat. Het rijk is niet langer de eerste overheid, maar de Gemeente. De kanteling is ook noodzakelijk om de ontstane kluwen aan overheden te ontwarren. Wij zijn van mening dat we af moeten van de impliciete afspraak dat het rijk altijd beslist en de Gemeente altijd uitvoert. Een start maak je bij het begin: op lokaal niveau.

Met de publicatie van *De eerste overheid* ronden wij onze werkzaamheden af, maar blijven betrokken bij de ledenraadplegingen van de VNG die mede over onze rapportage zullen gaan. Wij zijn nieuwsgierig naar de reacties van de leden van de VNG en hopen, dat de discussies daar zullen zijn zoals die in de commissie: diepgaand, levendig, betrokken, toekomstgericht. En vooral ook geestig en met de vaste wil er gezamenlijk uit te komen. Het gaat immers om nogal wat: de positie van de gemeente als eerste overheid en de wetsvoorstellen die aan de verwezenlijking daarvan bij kunnen dragen.

Met veel enthousiasme en inzet is vanaf begin 2007 gewerkt aan de publicatie van dit rapport. De VNG heeft de commissie daarbij alle ruimte gegeven om onafhankelijk haar werk te kunnen verrichten. Wij konden beschikken over een kundige tekstschrijver en een efficiënt werkend secretariaat. Als commissie zijn wij derhalve zeer dankbaar voor de inbreng en inzet van Rien Fraanje en Durk Groenveld van Berenschot public management en Gerard Heetman en Christiaan de Vlieger, beiden werkzaam bij de VNG.

Jozias van Aartsen

Voorzitter Commissie Gemeentewet en Grondwet

1. De gemeente eerst

De overheid moet leren omgaan met een paradoxale ontwikkeling. Er is sprake van een vergaande mondialisering. Veel mensen weten daarvan te profiteren: ze kunnen wereldwijd werken, recreëren en consumeren. Als die leuke baan niet in Nederland is te vinden, starten zij een strandtent in Thailand. Een vakantie naar een plek aan de andere kant van de wereld is voor sommigen jaarlijkse praktijk. De nieuwe cd die in Nederland nog niet uit is, halen ze wel van internet. De andere kant van de medaille is wel dat ook problemen de grenzen van Nederland overschrijden: verplaatsing van werkgelegenheid naar lagelonenlanden, de dreiging van terrorisme en de opwarming van de aarde doen zich wereldwijd voor, maar de concrete gevolgen laten zich ook in ons land voelen. Dat zorgt voor gevoelens van onzekerheid, die maken dat mensen zoeken naar overzicht en houvast. Ze willen deel uitmaken van kleinschalige verbanden die hen identiteit verschaffen. De globalisering heeft – kortom – ook tot gevolg dat mensen zich weer sterker oriënteren op hun lokale omgeving. Wij duiden deze ontwikkeling aan als *glokalisering*.

Hoe moet de overheid hiermee omgaan? De rijksoverheid is er voor de aanpak van de internationale en nationale gevolgen van de mondiale problemen. Wanneer productiewerk zich verplaatst naar Azië is de uitdaging voor Nederland om het aanbod van werk met handen te verschuiven naar werk met het hoofd.



Met andere woorden: de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsaanbod verbeteren. Het tegen-gaan van de opwarming van de aarde vraagt om internationale afspraken waar onze landelijke politici eveneens een taak hebben. De directe gevolgen van deze mondiale ontwikkelingen liggen echter op het bordje van gemeenten. Zij krijgen de net ontslagen werknemer van het bedrijf dat de deuren sloot van zijn Nederlandse vestiging aan het loket, wanneer hij een uitkering komt aanvragen. En de stijging van het waterpeil als gevolg van wereldwijde temperatuurstijgingen vraagt van het lokale bestuur om het aanwijzen van gebieden waar in tijden van wateroverlast overtollig water kan worden opgeslagen, zodat burgers en bedrijven droge voeten houden.

Gemeenten kunnen de globalisering het hoofd bieden: zij staan dichterbij dan welke overheid bij hun burgers. Daarmee krijgt de overheid weer een gezicht voor mensen. Gemeenten verschaffen identiteit; het gemeentebestuur van Middelburg is voor de inwoners van Middelburg immers de drager van een gezamenlijk gevoelde identiteit.

Tenslotte: de centrale overheid ziet wat binnen haar verwachtingen en categorieën past, maar is vaak blind voor wat daarbuiten valt. Voor de gemeente is het niet zo gemakkelijk de ogen gesloten te houden voor storende verrassingen waar onze tijd zo rijk aan is. De gemeente is de eerste uitkijkpost van de overheid in een turbulente samenleving.

Het lokaal bestuur heeft dus een belangrijke taak bij de aanpak van concrete problemen en het bieden van overzicht. Wij constateren echter dat gemeenten nu niet zijn toegerust om die opgaven voortvarend en resultaatgericht aan te kunnen pakken. Juridische en financiële drempels en belemmeringen door de politiek-bestuurlijke cultuur verhinderen dat gemeenten voor hun burgers die zekerheid en dat overzicht kunnen bieden. De wet geeft gemeenten te weinig ruimte: als zij meteen aan de slag willen om een vraagstuk aan te pakken, moeten zij veelal eerst in de clinch met medeoverheden over de vraag wie welke verantwoordelijkheid heeft. Financieel is de gemeente met handen gebonden: ze kan niet met haar burgers de afspraak maken dat een hogere belastingopbrengst zal worden besteed aan dat ene probleem dat elke burger in die gemeente bezighoudt. En de bestuurscultuur zorgt voor voortdurende bemoeienis van andere overheden met gemeentelijk beleid: provincies voeren armoede- en veiligheidsbeleid; het rijk heeft een minister voor wijkaanpak.

Gemeenten voelen zich als de brandweerman die het vuur wil blussen, maar geen water heeft. Vele bestuurders, adviesraden, wetenschappers en andere commissies gingen ons al in deze analyse voor. Het feit dat we nogmaals en nog steeds tot deze analyse moeten komen, geeft aan dat de nood hoog is en steevast niet naar eerdere oproepen is geluisterd. Gemeenten willen en moeten veel, maar kunnen niet. Om gemeenten de ruimte te geven en hen in de gelegenheid te stellen invulling te geven aan de behoefte van mensen aan overzicht en de menselijke maat is een kanteling van de staat nodig. We moeten af van de impliciete afspraak dat het rijk de hoogste overheidslaag is en decentrale overheden dienen uit te voeren. De gemeente moet niet langer worden gezien als een lagere overheid; ze is in onze optiek de *eerste* overheid. Het gebouw van de staat begint bij gemeenten: burgers lopen het huis van Thorbecke binnen door de deur van de gemeenten.

Een kanteling van de staat is nodig om de ontstane kluwen van overheden te ontwarren. Voor burgers en bedrijven is vaak niet meer te volgen welke overheid nu precies waar over gaat. De gekantelde overheid maakt dat veel makkelijker: de inwoner moet in principe bij de gemeente zijn, tenzij er goede redenen zijn dat een taak bij een andere overheid ligt. Voor werk, uitkeringen, zorgondersteuning in huis, sportaangelegenheden, subsidie voor kunstinstellingen, betere en veiligere wegen binnen de bebouwde kom en onderwijs moet de gemeente haar inwoner kunnen helpen.

Het kabinet belooft een sterke afslanking van de rijksoverheid. Een kleinere rijksoverheid vraagt om sturing op hoofdlijnen en minder bemoeienis met details. De beloofde decentralisatie van taken zou daarom in het verlengde van die afslankingsoperatie kunnen liggen¹. Daarnaast willen de coalitiepartijen dat maximaal twee overheden verantwoordelijk zijn voor een overheidstaak. Afslanking, decentralisatie en scherpere taakafbakening bieden aanknopingspunten om de positie van gemeenten te versterken. Het kabinet volgt het pleidooi van de commissie Bovens om te komen tot meer differentiatie van bevoegdheden, taken en bestuurlijke inrichting. Een belangrijk fundament onder dit voorstel van Bovens c.s. is de veronderstelling dat de samenleving steeds minder is georganiseerd volgens hiërarchische lijnen. We leven immers in een netwerksamenleving. In die constellatie moet de gemeente rekening houden met het feit, dat ze bij de uitvoering van beleid afhankelijker is geworden van partijen die niet in een ondergeschikte relatie tot gemeenten staan.



Gemeenten dienen zich daarom aan te passen aan de zogenaamde horizontalisering van de samenleving.

Nu weten we dat een nostalgisch terugverlangen naar een samenleving die zich volgens de beginselen van de driekringenleer laat leiden, slechts medelijden zou wekken. Maar een scherpe formulering en afbakening van ieders verantwoordelijkheid blijft nodig. Te veel *governance* en te weinig *government* leidt voor alle betrokkenen – en in de eerste plaats voor burgers – tot verwarrende bestuursvervlechting. Wij verwijzen met veel instemming naar de beschrijving van de Raad van State over de bestuurlijke verhoudingen in ons binnenlands bestuur.² De gemeente kan niet op één lijn worden gesteld met een maatschappelijke organisatie, zoals het rijk doet in de Wet onderwijsachterstandenbeleid.

De samenleving heeft nog steeds overheden nodig die in een hiërarchische verhouding staan tot de diverse deelnemers aan onze samenleving. Gemeenten moeten bijvoorbeeld bij botsende belangen beslissen wat het algemeen belang is, of als Salomo oordelen over een dispuut tussen twee horizontale partijen die er onderling niet uitkomen. Om de randvoorwaarden te formuleren waarbinnen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zelf initiatief kunnen nemen om als gelijkwaardige partners zaken te doen. En om te voorkomen dat *freeriders* zonder eigen bijdrage profiteren van de inzet van anderen. Kortom: de verticale overheid is onmisbaar in de horizontale samenleving van het begin van de 21e eeuw.

Differentiatie in werkwijze en bestuurlijke inrichting zoals Bovens die voorstelt, helpt ons van de regen in de drup. Het leidt tot ondoorzichtigheid, bestuurlijke drukte en belemmering van de democratische controle. Wij pleiten in dit rapport voor grotere gemeenten met minder of zonder hulpstructuren die hun taken aankunnen en daarom weten om te gaan met ruimere bevoegdheden die zij in alle vrijheid kunnen inzetten. Dat leidt tot differentiatie in de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en bij de uitkomsten van dat beleid. De ene gemeente zal de gelden voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning inzetten om extra internetcursussen op te zetten voor ouderen, een andere gemeente wil de straten toegankelijker maken voor mindervalide mensen. De uitdaging voor het rijk is om bij de beloofde decentralisatie dergelijke verschillen die onherroepelijk gaan ontstaan te accepteren. Daarover zijn wij sceptisch: de praktijk heeft geleerd dat goede decentralisatiebedoelingen van ministers dikwijls door verko-

kering, regeldwang en hiërarchisch kwaliteitsdenken vanuit Den Haag worden gefrustreerd. Telkens steekt het “welhaast obsessief gelijkheidsdenken”³ de kop op. Dat lokale beleidsvrijheid zorgt voor verschillen tussen gemeenten, lijkt vooralsnog een onverdraaglijke gedachte voor veel van onze nationale politici.

De gekantelde staat begint bij gemeenten. Die kunnen burgers dichtbij en direct bedienen. Daartoe moeten zij dan wel in staat worden gesteld. De autonome positie van de lokale overheid moet daarom worden versterkt. Wij pleiten voor een sterkere grondwettelijke en wettelijke positie van gemeenten (hoofdstuk 2), voor nieuwe financiële verhoudingen die gemeenten de ruimte geven (hoofdstuk 3), voor meer decentralisatie met beleidsvrijheid (hoofdstuk 4) en een cultuur die maakt dat overheden elkaars domein respecteren (hoofdstuk 5).

Onze voorstellen moeten leiden tot nieuwe bestuurlijke en financiële verhoudingen. De overheid zoals wij die zien, heeft in 2015 de gemeenten als dragende bestuurslaag. Daar ontmoet de burger de overheid en kan hij invloed uitoefenen op zijn directe leefomgeving. Dit ontlast de nationale overheid. Wie de ontwikkelingen van de laatste jaren goed volgt, weet – nee, voelt aan – dat “Den Haag” de blik op “Brussel” moet richten. In plaats van steeds meer te willen meedenken en meebesturen op lokaal niveau zou “Den Haag” de belangen van burger- en gemeentebeter dienen door zich te concentreren op de specifieke taken van een nationale overheid en de internationale positionering van ons land. De overheden zitten elkaar dan niet meer in de weg, maar vullen elkaar aan.

De voorgestelde kanteling is het fundament onder ons pleidooi. Niet omdat we dat nu zo belangrijk vinden voor gemeenten, maar omdat sterke gemeenten in het belang van burgers zijn.

2. Ruimte om te doen: versterking van autonomie

“Sterke gemeenten als eerste overheid die de autonome ruimte en beleidsvrijheid hebben om hun opgaven zonder bemoeienis van medeoverheden te realiseren”, dat is het principe van de gekantelde staat. Deze omkering dient haar weerslag te krijgen in de wet. De Grondwet noemt de begrippen autonomie en medebewind niet expliciet. Niettemin staat artikel 124 bekend als het artikel waarin beide begrippen worden omschreven. Het eerste lid regelt de autonome positie van de decentrale overheden: “Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten”. Het tweede lid geeft de nationale wetgever de mogelijkheid om decentrale overheden in medebewind taken op te leggen: “Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet”.

De Raad van State stelt in zijn al eerder aangehaalde eerste beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen dat goede relaties van groot belang zijn voor de verhouding tussen de centrale overheid en decentrale overheden. Het spanningsveld wordt kort samengevat in de vraag: welke taken en bevoegdheden *mogen* en welke *moeten* de decentrale overheden uitoefenen en behartigen? ⁴

De wijze waarop de Grondwet nu de verhoudingen tussen de overheden regelt in artikel 124 lijkt geen prominente rol te vervullen bij de beleidsoverwegingen op rijksniveau. Wij zeggen de Raad van State na dat politiek, bestuur en ambtenarij in Den Haag gevoel over én kennis van de staatsrechtelijke verhoudingen tussen rijk, midden- en lokaal bestuur ontberen. De Raad van State wijt dat gedeeltelijk aan een gebrek aan kennis van “ons stelsel van het openbaar bestuur”.

De verminderde interesse in het staatsrecht en het snelle verloop bij bestuurders en politici dragen er volgens de raad toe bij dat die kennis schaars is geworden binnen ons openbaar bestuur.⁵

De autonome positie van gemeenten behoeft daarom constitutionele versterking. De Grondwet spreekt impliciet over lokale autonomie zonder dat die expliciet wordt beschermd. Tegelijkertijd wordt het belang ervan erkend voor de onderlinge verhoudingen tussen overheden. Om die reden is een meer expliciete verankering in de Grondwet geboden. Met toevoeging van een derde lid aan artikel 124 van de Grondwet die het beginsel “alles wat decentraal kan, moet decentraal worden neergelegd”, willen we de omkering vastleggen in de wet. Wij zouden dit het lokaliteitsbeginsel kunnen noemen.⁶

Bovendien dwingt verankering van het lokaliteitsbeginsel in de Grondwet bewinds- personen en kamerleden zich permanent rekenschap te geven van de bestuurlijke verhoudingen. Het beginsel is een randvoorwaarde wanneer de wetgever een wetsvoorstel voorbereidt dat een herverdeling van taken en gelden tot gevolg heeft. Op die manier fungeert het als rem op centralisatie. Het geeft de overheden verder een referentiekader bij onderling overleg over de verdeling van gelden en bevoegdheden en werkt als toetsingskader bij eventuele conflicten.

Dienen alleen de beide Kamers toe te zien op de toepassing, of liever gezegd: op de afwijking van het lokaliteits-, het decentralisatie- en het autonomiebeginsel? In de eerste plaats is er de rechtsbescherming voor gemeenten via de bestuursrechter of de civiele rechter in kort geding. Op termijn, als het initiatiefvoorstel Halsema tot invoering van het recht van de rechter om wetten te toetsen aan bepaalde grondrechtelijke bepalingen van de Grondwet concreet tot grondwetswijziging heeft geleid, en als enige ervaring is opgedaan met dit toetsingsrecht, komt ook toetsing door de rechter van wetten aan de hier genoemde beginselen uit de Grondwet binnen bereik. Wij benadrukken dat overheden in de eerste

plaats hun geschillen in goed overleg met elkaar moeten oplossen en deze niet aan de rechter voorleggen. Maar de kans is groter dat zij er met elkaar uitkomen als altijd een Constitutioneel Hof als stok achter de deur dreigt. Wij zien een Hof daarom als sluitstuk.

De versterking van de autonomie dient uiteraard ook haar beslag te krijgen in de Gemeentewet. Dit kabinet kan nu al een begin maken met wijziging van Grond- en Gemeentewet. Vooruitlopend op de grondwetswijziging die enige tijd in beslag zal nemen, kunnen de relevante bepalingen wel al in de Gemeentewet worden opgenomen. Wijziging van de Gemeentewet hoeft niet te wachten op de realisatie van een langdurige grondwetswijziging. Wij geloven dat verankering van de autonomie in Grond- en Gemeentewet samen met andere maatregelen bijdraagt aan een cultuurverandering, die gemeenten de plek in het staatsbestel geeft die zij nodig hebben om als eerste overheid burgers te bedienen.

Hetzelfde geldt voor het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Zoals bekend, heeft Nederland het Handvest niet volledig geratificeerd. In voorbereiding op de wijziging van de Grondwet kunnen we een begin maken met de ratificatie van de openstaande artikelen 7, tweede lid⁷, 8, tweede lid⁸ en artikel 9, vijfde lid.⁹ Wanneer ook in ons land de mogelijkheid bestaat van rechterlijke toetsing, kan ook artikel 11 daarbij worden gevoegd.

Voorstellen voor versterking van de lokale autonomie:

1. In het eerste lid van artikel 124 van de Grondwet dient de gemeentelijke autonomie expliciet te worden beschermd.
2. Aan artikel 124 dient een derde lid te worden toegevoegd dat het lokaliteitsbeginsel (lokaal, tenzij...) vastlegt.
3. Conflicten over de verdeling van taken dienen overheden in eerste instantie met elkaar en in goed overleg op te lossen. Het is de moeite van het overwegen waard om als sluitstuk daarvan een Constitutioneel Hof op te zetten dat eventueel bindende uitspraken kan doen wanneer de overheden er onderling niet uitkomen.
4. De gemeentelijke autonomie moet ook in de Gemeentewet steviger worden vastgelegd.
5. De artikelen 7, tweede lid, 8, tweede lid en 9, vijfde lid uit het Europees Handvest inzake lokale autonomie kunnen worden geratificeerd. Op termijn, als een rechterlijk toetsingsrecht van wetten aan de grondwettelijke bepalingen is ingevoerd, kan ook artikel 11 van het Handvest worden geratificeerd.

(In bijlage I staan tekstvoorstellen voor wijziging van de Grond- en Gemeentewet.)

3. Ruimte om te kiezen: meer financiële armslag

Een autonome gemeente moet de financiële armslag hebben om zelf haar keuzes te maken: welk maatschappelijk vraagstuk verdient prioriteit? Afgelopen jaren is die financiële ruimte juist minder geworden. Het eigen belastinggebied - internationaal gezien al bijzonder laag en naar onze mening véél te laag – is verder afgenomen. Voor hun inkomsten zijn gemeenten afhankelijker geworden van het gemeentefonds en specifieke uitkeringen. De inkomsten van gemeenten bestaan in volgorde van omvang uit specifieke uitkeringen, de uitkering uit het gemeentefonds en eigen belastinginkomsten. Hoe is de huidige verdeling van inkomsten tot stand gekomen?

Het gebruikersdeel van de onroerendzaakbelasting (ozb) is in 2006 afgeschaft. Als belangrijke reden voor inperking van de ozb is de stijging van deze gemeentelijke belastingen aangevoerd. De ozb moest daarom worden beperkt door het gebruikersdeel af te schaffen, terwijl het eigenarendeel werd gemaximeerd. Los van het feit dat heel wat valt af te dingen op de stelling dat gemeenten hun ozb onevenredig lieten stijgen, is de meer principiële vraag wat erop tegen is wanneer gemeentebesturen hun belasting verhogen als zij daarbij aan hun burgers kunnen uitleggen waaraan zij dat geld willen besteden. Een autonome gemeente kan in samenspraak met haar burgers besluiten om het aanbod van

zorg, voorzieningen en dienstverlening te verbeteren in ruil voor hogere belastingen. De lokale democratie biedt voldoende ruimte voor controle en het afleggen van verantwoording. De kiezer is daar uiteindelijk de baas.

Decentralisatie is in de afgelopen jaren veelvuldig gekoppeld aan doeluitkeringen. Zoals de naam al stelt, mogen gemeenten zogenoemde doeluitkeringen alleen voor specifieke doeleinden inzetten. Daaraan zijn bovendien specifieke prestatie-eisen verbonden; de rijksoverheid houdt er toezicht op dat gemeenten deze weten te realiseren. Het rijk heeft met deze geormerkte gelden twee vliegen in één klap geslagen. Het bemoeit zich in toenemende mate met beleidsterreinen die de gemeente toebehoren. De rijksoverheid heeft daarmee de autonome beleidsruimte ingeperkt, om vervolgens deze taken in de vorm van medebewind terug te geven aan gemeenten. Bovendien koppelt ze randvoorwaarden aan de wijze waarop gemeenten deze medebewindstaken moeten uitvoeren. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) concludeert dat hier sprake is van een bedreiging voor de (h)erkenning van de gemeente als onderdeel van de staat.¹⁰

Het tweede kabinet Balkenende had aanvankelijk de ambitie om het aantal doeluitkeringen drastisch terug te dringen. Het kabinet stelde daarvoor in 2004 een stuurgroep in met de opdracht de wirwar aan specifieke uitkeringen door te lichten. In haar eindrapport adviseerde de stuurgroep dat het aantal uitkeringen kon worden teruggebracht van 122 naar 34 door bestaande uitkeringen te bundelen en aflopende uitkeringen niet te verlengen.¹¹ Aanvankelijk heeft het kabinet de adviezen van de stuurgroep voortvarend ter hand genomen, maar sinds het advies van Brinkman c.s. zijn er alweer bijna vijftig nieuwe specifieke uitkeringen bijgekomen.

Met 45% vormen specifieke uitkeringen inmiddels de grootste inkomstenbron van het lokaal bestuur! Het aandeel gemeentefonds is 35%. Een vijfde deel bestaat uit eigen inkomsten. Minder dan de helft daarvan ontvangen gemeenten uit hun eigen belastinggebied.¹² Teveel energie van gemeentebestuurders gaat zitten in het handje ophouden bij ministeries en provincies om in aanmerking te komen voor project-subsidies, om op lijstjes terecht te komen die zorgen voor extra inkomsten of om anderszins bijdragen te verwerven.

Wij pleiten ook hier voor een omkering. De financiële verhouding moet gekanteld: het eigen belastinggebied van gemeenten moet met 30 à 40% een substantieel deel van gemeentelijke inkomsten vormen. Vergroting van het lokale belastinggebied dient uiteraard budgettair neutraal te geschieden. Burgers en bedrijven mogen het verschuiving van gelden niet voelen in hun portemonnee. Daarnaast dienen specifieke uitkeringen als structureel instrument te verdwijnen. Zij moeten weer worden ingezet op de wijze waarvoor ze ooit waren bedoeld: als tijdelijke impuls om nieuw beleid op te starten. In de verhouding algemene uitkeringen uit het gemeentefonds versus specifieke uitkeringen dienen de eerste weer de boventoon te voeren.

Voorstellen voor ruimere financiële armslag voor gemeenten:

6. Voor autonomie zijn eigen inkomsten nodig. Eigen belastinginkomsten dienen weer een substantiële inkomstenbron van gemeenten te worden.
7. Vergroting van het lokale belastinggebied dient budgettair neutraal te geschieden. De burgers mogen verschuiving van gelden niet voelen in hun portemonnee.
8. Specifieke uitkeringen als structureel instrument moeten verdwijnen. Zij moeten weer worden ingezet op de wijze waarvoor ze ooit waren bedoeld: als tijdelijke impuls om nieuw beleid op te starten.
9. In de verhouding algemene uitkeringen uit het gemeentefonds versus specifieke uitkeringen dienen de eerste weer de boventoon te voeren.

4. Ruimte om te groeien: op weg naar grotere gemeenten

Het kabinet Balkenende IV heeft de thema's wijkverbetering, veiligheid, schooluitval, energietransitie, inburgering, kind en gezin en arbeidsparticipatie hoog op de politieke agenda gezet. Dat zijn bij uitstek onderwerpen die het beste door de eerste overheid kunnen worden opgepakt. Hetzelfde geldt voor onderwijs, arbeidsmarkt, kunst en cultuur. Dit zijn onderwerpen waar burgers in hun dagelijkse leven direct mee van doen hebben. Die moeten niet worden overgelaten aan een abstracte overheid ver weg van de burgers, maar dicht bij die burgers en dus aan het lokaal bestuur. De gemeenten kennen ook als geen ander de behoeften en vragen van hun inwoners; zij kunnen het maatwerk leveren in plaats van maatregelen die door het rijk in het keurslijf van gelijkheid worden geperst.

Een taakverzwaring voor gemeenten legt wel druk op een groot aantal gemeenten die nu al moeite hebben de slagkracht van hun ambtelijk apparaat, de raad en het college op peil te houden. En als die wel aanwezig is, kan de omvang van het apparaat zulke gemeenten parten spelen. Van een ambtelijke organisatie van veertig mensen kan immers in alle redelijkheid niet worden verwacht dat zij naast al haar andere verplichtingen ook nog de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg op zich neemt. Zowel de slagkracht, continuïteit als de omvang van gemeenten staan daarmee vooralsnog decentralisatie van taken in de weg.

Wanneer wij constateren dat een aanzienlijk deel van de gemeenten niet de bestuurskracht heeft om een toekomstige taakverzwaren adequaat te verwerken, rijst de vraag: op welke wijze kunnen gemeenten die dan verwerven? Daarvoor kunnen twee wegen worden bewandeld: door differentiatie zoals bepleit door de commissie Bovens of door schaalvergroting.

Bovens bepleit in zijn rapport twee vormen van pluriformiteit: in werkwijze en in structuur.¹³ Differentiatie in werkwijze geeft gemeenten de ruimte om hun wettelijke taken uit te besteden aan een buurgemeente en het bedrijfsleven, of onder te brengen in een intergemeentelijk samenwerkingsverband. De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning kunnen zij aldus overlaten aan een uitgeplaatste ambtelijke organisatie die ook deze taak tegelijk voor meer gemeenten voor haar rekening neemt. Een andere mogelijkheid is volledige uitbesteding aan een grote buurgemeente, zoals kleine gemeenten de uitvoering van de Wet werk en bijstand aan hun grote buur hebben gedelegeerd. Een andere differentiatieoptie is om alleen gemeenten die het aankunnen een taakverzwaren op te leggen. In de praktijk zal dat betekenen dat vooral gemeenten met een redelijke omvang nieuwe taken voor hun rekening zullen nemen. Kleinere gemeenten kunnen buurgemeenten, samenwerkingsverbanden of de provincies vragen die taken over te nemen.

Deze variant wordt in de praktijk al veelvuldig beproefd en heeft een wirwar van samenwerkingsverbanden en andere ondoorzichtige constructies tot gevolg. Dat betekent een toename van overlegstructuren, stroperigheid en ondoorzichtigheid, bestuurlijke drukte en een belemmering van de democratische controle. Nu al maken gemeenten deel uit van tientallen gemeenschappelijke regelingen waarbij het overzicht ontbreekt. Het terugdringen van bestuurlijke drukte is een van de prioriteiten van de overheid op dit moment; deze vorm van differentiatie zal juist leiden tot grotere drukte. Bovendien is de democratische legitimiteit van dergelijke vormen van verlengd lokaal bestuur een groot probleem. Voor burgers en bedrijven is volstrekt onduidelijk wat waar gebeurt, wie waarvoor verantwoordelijk is en waar zij moeten zijn met welke vraag. Bovens c.s. wilden de zichtbaarheid van gemeenten bij burgers weer vergroten; dit voorstel draagt echter bij aan het verlies van zichtbaarheid van gemeenten voor hun burgers.

Differentiatie in werkwijze zou verder gemeenten de gelegenheid bieden om in hun huidige vorm te kunnen blijven bestaan en daarmee tegemoet te komen aan de

behoefte van veel mensen aan kleinschalige en overzichtelijke verbanden. Maar een kluwen van meer en minder vrijblijvende samenwerkingsarrangementen vermindert het overzicht in plaats van dat het de toenemende complexiteit van verbanden en netwerken die mensen ervaren enigszins ontwart.

En differentiatie naar structuur is niet nodig; het gaat erom dat gemeenten zich inhoudelijk kunnen onderscheiden. Daarnaast dreigt het risico dat een discussie over bijvoorbeeld de meest wenselijke omvang van de raad de aandacht afleidt van de relevante thema's waarmee een gemeente zich kan (en wil) onderscheiden. Het creëert evenmin de gewenste duidelijkheid en het overzicht. Bovendien zal diversiteit in gemeentelijke structuren ertoe leiden dat het rijk – net als bij differentiatie in werkwijze - gemeenten ook als ongelijken gaat behandelen. Dat verzwakt de positie van gemeenten.

Kortom, wij kiezen voor een andere weg. Pluriformiteit in werkwijze zorgt voor verdere versnippering, gebrek aan transparantie en overzicht en toename van de bestuurlijke drukte. Diversiteit in structuur vergroot evenmin transparantie en overzicht, richt de aandacht op de verkeerde onderwerpen en ondermijnt de positie van gemeenten.

Als gemeenten meer taken voor hun rekening willen nemen, moeten zij een robuustheid hebben die veel gemeenten nu nog ontberen. Als we de idee willen handhaven dat gemeenten een zelfstandige en volwaardige bestuurslaag vormen - ja, de eerste overheid zijn - dan vloeit daar onherroepelijk schaalvergroting uit voort. Gemeenten zullen moeten samengaan om die bestuurskracht te verwerven. Dan gaat het wat ons betreft niet om stapsgewijze fusies, waarbij over vijf à tien jaar wederom discussie over de schaal van gemeenten ontstaat. Gemeenten moeten nu doorpakken.

Bestuurders moeten daarbij leiderschap tonen; angst voor de reactie van burgers blijkt in de meeste gevallen onterecht. Wanneer de dienstverlening of de aanpak van vraagstukken omtrent bereikbaarheid, woningbouw of zorg te wensen overlaat, zien de inwoners vaak zelf dat de schaal daar debet aan kan zijn. In Limburg en Noord-Holland zijn nu actuele voorbeelden van aankomende gemeentelijke herindelingen, die niet zozeer ondanks als wel dankzij burgers tot stand gaan komen. Ook laten grote herindelingsoperaties in Drenthe (1997) en Overijssel

(2001) zien, dat aanvankelijke emoties relatief snel wegebben. Mensen blijken zich snel aan te passen aan de nieuwe situatie en zoeken naar alternatieven voor identiteitsbeleving. Gemeenschapszin lijdt niet of nauwelijks onder een gemeentelijke fusie. Gemeenschappen laten zich niet leiden door de bestuurlijke schaal.

Sterke gemeenten ontstaan niet vanzelf. In sommige gevallen is enige aanmoediging nodig. Dat zit er de komende jaren echter niet in: het in februari 2007 gesloten coalitieakkoord stelt met nadruk dat gemeentelijke herindelingen alleen plaatsvinden als daarvoor voldoende lokaal draagvlak aanwezig is. Dat lijkt een vrijbrief voor stilzitten en vluchtwegen via hulpconstructies en samenwerkingsarrangementen. Dat is bedreigend voor de zelfstandigheid en volwaardigheid van gemeenten. De weg naar grotere gemeenten zal voorlopig dus via een andere route moeten lopen. Wij noemen drie – elkaar niet uitsluitende - wegen.

1. **Op gemeentelijke fusies moet een beloning volgen.** Gemeenten die zelfstandig kiezen voor een fusie dienen meer financiële armslag te krijgen. Niet alleen eenmalig om de kosten te kunnen dekken die gepaard gaan met een dergelijke ingrijpende operatie, maar ook permanent volgens het principe “geld volgt de taak” om zo de toename van opgaven daadwerkelijk te kunnen oppakken. Dan kunnen fuserende gemeenten aan hun inwoners uitleggen dat de fusie zal leiden tot een sterkere gemeente waar zij daadwerkelijk profijt van zullen hebben.
2. **We roepen op tot realiteitszin.** Als gemeenten de uitvoering van hun taken hebben uitbesteed aan een buurgemeente, samenwerkingsverband of een uitgeplaatste ambtelijke organisatie is dat een niet mis te verstaan signaal van een schaalprobleem en gebrek aan bestuurskracht. Een gemeente die haar uitvoerende taken elders heeft neergelegd, is als een lege BV: ze zit nergens meer aan de knoppen. Dit vraagt in de eerste plaats om een kritische houding van gemeenten naar zichzelf: zij zouden zelf een streep moeten zetten door die hulpconstructies. Mocht die kritische blik ontbreken, dan vragen wij van het rijk om doortastend op te treden. Het kabinet wil vermindering van het aantal geleidingen dat zich met een taak bezighoudt? Hier ligt een kans: schaf de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), die deze verbanden faciliteert, af en geef gemeenten dat laatste duwtje om te groeien naar sterke gemeenten die hun taken aankunnen.

3. De instrumenten tegen taakverwaarlozing dienen daadwerkelijk te worden ingezet. Bij scholen en ziekenhuizen zien we al een strengere toepassing van het juridische instrumentarium; als zij niet een minimum aan kwaliteit leveren, gaan de deuren dicht. Ook voor gemeenten moeten we streng zijn. De Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet bieden mogelijkheden om in te grijpen als gemeenten in gebreke blijven. Vreemd genoeg wordt nauwelijks (meer) van deze mogelijkheden gebruik gemaakt, maar ze mogen gerevitaliseerd worden.

5. Rijk en provincies: minder ruimte

Wij pleiten voor “zelfbinding” door alle overheden. Zelfbinding is nodig als we van tevoren weten dat goede voornemens, als het erop aankomt, niet zullen beklijken. Een actor beschermt zich dan tegen verleidingen door zijn toekomstige handelmogelijkheden dwingend te beperken. Het klassieke voorbeeld is Odysseus, die zich aan de mast liet vastbinden en de oren van zijn bemanning met was dicht stopte, zodat hij van het gezang van de Sirenen kon genieten zonder zijn schip te pletter te varen. Eigentijdse vormen van zelfbinding zijn divers en kunnen mild of sterk dwingend zijn: motiveringsplicht, contract, rechterlijke toetsing.

Gemeente, provincie en rijk moeten zich nu vastleggen en beperken, omdat zij weten dat ze later de verleiding niet kunnen weerstaan taken uit te besteden aan ondoorzichtige hulpconstructies (gemeenten), zich te begeven op lokaal domein (provincies) of te centraliseren (rijk). Zelfbinding is wat wij vragen van alle overheden.

- **Gemeenten** moeten zich nu gaan inzetten voor een volwaardig, bestuurskrachtig lokaal bestuur, dat is toegerust voor een integraal en substantieel takenpakket. Om te komen tot daadkrachtige en sterke gemeenten is opschaling noodzakelijk. Als uitvloeisel daarvan kunnen zij de kluwen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uiteenrafelen door een streep te zetten door de vele gemeenschappelijke regelingen en andere hulpstructuren waarvan zij nu nog deel uitmaken.

- **Provincies.** Het ontstaan van grote gemeenten heeft onmiskenbaar invloed op de positie en het takenpakket van provincies. Nu nog opereren zij vaak als achtervang van gemeenten die hun taken niet aankunnen of de financiële middelen daarvoor ontberen. Daarmee begeven zij zich op het speelveld dat gemeenten toebehoort. Wanneer zich grotere en sterkere gemeenten hebben gevormd, hoeven provincies zich als vanzelf niet meer op te stellen als vliegende keeper voor gemeenten die gaten laten vallen. Ze moeten zich weer gaan concentreren op hun kerncompetenties.

Dat pleidooi mag niet in vrijblijvendheid blijven steken; wanneer gemeenten met opschaling en de radicale afschaffing van hulpstructuren zichzelf de maat hebben genomen, dienen provincies zichzelf ook te beperken. Wij stellen voor dat zij hun belastinggebied overdragen aan gemeenten: de opcenten die zij ontvangen uit de motorrijtuigenbelasting kunnen uitstekend bijdragen aan de vergroting van het lokale belastinggebied. Een grotere schaarste aan inkomsten werpt de provincie bovendien terug op haar kerntaken: ze moet haar doe- en uitvoeringstaken en ontluikende ambities voor aanvullend beleid in het domein van lokale handhaving, zorg en dienstverlening opgeven en overlaten aan de nieuwe gemeenten.

Wij hopen dat provincies zelf gaan beseffen dat het ontstaan van grotere gemeenten tot gevolg heeft dat provincies de blik naar boven zullen moeten richten en zelf ook de noodzaak van opschaling gaan zien.

- **Rijk.** De kanteling van de staat kan een zegen zijn voor de rijksoverheid. Die kan zich concentreren op de specifieke taken van een nationale overheid en de internationale positionering van ons land. Dat betekent wel dat zij zich zal moeten oefenen in loslaten. Politiek Den Haag zal moeten accepteren dat zich bij de uitvoering van medebewindstaken verschillen gaan voordoen tussen gemeenten. Of sterker: dat die verschillen goed en eigen zijn aan lokale autonomie.

Decentralisatie van taken zal bij de uitvoering grote verschillen laten zien in zowel de wijze waarop gemeenten hun gedecentraliseerde taken zullen oppakken als in de uitwerking daarvan. Differentiatie zal als vanzelf ontstaan door versterking van de lokale autonomie en vergroting van de beleidsvrijheid bij decentrale taken. Het rijk dient de lokale autonomie te respecteren door differentiatie als uitloeijsel van autonomie niet alleen te accepteren, maar ook aan te moedigen als uiting van



gemeenten als eerste overheid. Het vereist zelfdiscipline bij het rijk om dat te laten gebeuren en daar niet steeds te interveniëren. Het besef dat gemeenten de eerste overheid van de staat zijn en de (grond)wettelijke verankering daarvan, moet die opgave vergemakkelijken.

In het verlengde hiervan onderstrepen we het belang van de aanbeveling van de Raad van State om de positie van de minister van Binnenlandse Zaken te versterken. Een minister van Binnenlandse Zaken met meer bevoegdheden is goed voor gemeenten en in het belang van de onderlinge bestuurlijke verhoudingen.¹⁴

¹ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007. Pag. 36

² Raad van State: Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen. Den Haag, 2006. Zie pag. 57.

³ Rob: Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie. Den Haag, april 2006. Op. cit. pag. 25.

⁴ Raad van State (2006), pag. 21.

⁵ Raad van State (2006), pag. 41-44 en 68-69.

⁶ Het principe "wat lokaal kan, moet lokaal" wordt ook wel aangeduid als het subsidiariteitsbeginsel. Deze term wordt veel in de Europese context gehanteerd en heeft dan betekenis voor de lidstaten: wat nationaal kan, moet nationaal. Dit begrip is verder sterk ideologisch geladen. Om de meervoudige betekenis en de daarmee gepaard gaande verwarring en ideologische lading van het subsidiariteitsbeginsel te ontwijken, introduceren wij een nieuwe term die in deze context duidelijkheid biedt.

⁷ "Zij voorziet in een passende financiële vergoeding van de kosten gemaakt in de uitvoering van het mandaat evenals, in voorkomende gevallen, in vergoeding voor het verlies van inkomsten of beloning van de verrichte arbeid en in de daarmee verband houdende sociale voorzieningen."

⁸ "Enig administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten dient in de regel slechts gericht te zijn op het verzekeren van de naleving van de wet en de grondwettelijke beginselen. Administratief toezicht mag echter met betrekking tot doelmatigheid door hogere autoriteiten uitgeoefend worden inzake taken waarvan de uitoefening van de lokale autoriteiten is gedelegeerd."

⁹ "De bescherming van de financieel zwakkere lokale autoriteiten vereist de instelling van procedures om financiële middelen evenredig te verdelen of van gelijkwaardige maatregelen, die bedoeld zijn de gevolgen te corrigeren van een ongelijke verdeling van potentiële financieringsbronnen en van de financiële lasten die deze moeten dragen. Dergelijke procedures of maatregelen mogen de vrijheid van keuze, die de lokale autoriteiten hebben binnen het kader van hun eigen verantwoordelijkheid, niet beperken.

¹⁰ Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv): Autonomo of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie. Den Haag, augustus 2005, pag. 65 en 66.

¹¹ Stuurgroep Doorlichting Specifieke Uitkeringen (commissie Brinkman): Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht. Den Haag, 2004.

¹² Zie Engels, J.W.M.: Lokaal bestuur en financiële autonomie. In: De Gemeentestem, 23 maart 2007. Pag. 181.

¹³ Commissie Toekomst Lokaal Bestuur: Wil tot verschil; Gemeenten in 2015. Uitgave van de VNG, 2006. Pag. 42 t/m 47.

¹⁴ Raad van State (2006), zie pag. 76.

Bijlage I

Voorstellen voor wijziging van Grond- en Gemeentewet

INLEIDING

Artikel 124 van de Grondwet is het kernartikel inzake de bevoegdheden van de gemeente, alsmede van de provincie.¹ Hoewel de term als zodanig niet wordt gebruikt, erkent artikel 124 lid 1 de autonome bevoegdheid tot regeling en bestuur van de gemeente. Deze bevoegdheid om een eigen beleid te voeren, ziet - aldus de wettekst - in het bijzonder op het terrein van de eigen huishouding. Volgens artikel 124 lid 2 kan 'bij of krachtens de wet' regeling en bestuur worden gevorderd van de gemeente. Men spreekt hier van medebewind, dat wil zeggen de medewerking aan de uitvoering van een hogere regeling. Anders dan autonomie is het beleid reeds – al dan niet op hoofdlijnen – op hoger niveau bepaald.

Op grond van artikel 124 lid 1 van de Grondwet wordt constitutioneel gegarandeerd dat er een vorm van gemeentelijke autonomie is. De omvang van de autonome bevoegdheden van de gemeente is niettemin niet wettelijk bepaald. Het in artikel 124 van de Grondwet gehanteerde begrip huishouding heeft namelijk geen normatieve betekenis, maar betreft een open, dynamisch begrip.²

¹ Aangezien in het rapport van de Commissie Gemeentewet en Grondwet de autonomie van de gemeente centraal staat wordt bij de behandeling van artikel 124 van de Grondwet de provincie verder buiten beschouwing gelaten.

² Zie o.a. MvT, EK, 13990, nr. 10a, p. 11.

Dit betekent derhalve dat het rijk door middel van ‘hogere’ regelgeving naar eigen inzicht wijzigingen kan aanbrengen in het takenpakket van de gemeente.³ Daarbij kan het rijk – in het kader van medebewind – de gemeente verplichten mee te werken aan de uitvoering van deze regelgeving.

De huidige bestuurlijke en financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten is tamelijk complex en geeft te weinig armslag voor gemeenten als volwaardige en zelfstandige bestuurslaag. Zowel wat betreft regelgeving als de toedeling van middelen is het streven naar een zo groot mogelijke gelijkheid tussen gemeenten dominant. Dit streven naar grotere gelijkheid leidt onvermijdelijk tot een verdere beperking van de beleidsmatige en financiële vrijheid van gemeenten.

Tegen deze achtergrond bepleit de commissie Gemeentewet en Grondwet in haar rapport een kanteling van de staat. De gemeente moet volgens de commissie als eerste overheid worden beschouwd. Dit betekent dat de gemeentelijke autonomie moet worden versterkt. Hiertoe zal onder meer de Grondwet, alsmede de Gemeentewet op onderdelen aangepast moeten worden.

Hierna wordt een aantal voorstellen tot wijziging van de Grondwet en de Gemeentewet gepresenteerd, dat de gemeentelijke autonomie, met inbegrip van de financiële en fiscale autonomie, in voldoende mate moet waarborgen.

GRONDWET

Voorstel tot wijziging van de autonomiebepaling in het eerste lid van artikel 124.

Huidige bepaling:

Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling van bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.

Voorgestelde wijziging:

Provincies en gemeenten hebben de vrije beschikking over hun huishoudelijke belangen. De bevoegdheid tot regeling en bestuur daarvan wordt aan hun besturen overgelaten.

³ Het principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bepaalt de onderlinge verhoudingen tussen de bestuurslagen. Het gaat hierbij niet om een hiërarchie van bestuurslagen, maar van wetten en regels.

Toelichting:

De term autonomie wordt in artikel 124 lid 1 van de Grondwet niet gebruikt. De commissie Gemeentewet en Grondwet vindt om deze reden dat het autonome karakter van de in deze grondwettelijke bepaling geformuleerde bevoegdheid van de gemeente nadrukkelijker naar voren moet komen. De in onderhavig commissie-voorstel gekozen bewoordingen komen overeen met de Staatsregeling van 1814. Artikel 94, eerste lid, van de Staatsregeling 1814 vermeldt: “De besturen van Steden, Districten, Heerlijkheden en Dorpen hebben, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen, en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke bepalingen”. Artikel 124 lid 1 krijgt op deze wijze een duidelijker betekenis. Deze komt erop neer dat gemeenten vrij zijn om naar eigen inzicht onderwerpen aan te pakken en daarvoor zo nodig bij verordening regels te stellen.

Voorstel tot aanvulling van een derde lid aan artikel 124 (lokaliteitsbeginsel).

Voorgestelde aanvulling:

Voorstellen voor wetgeving en bestuur waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden wegens de aard, de omvang of de gevolgen daarvan, niet voldoende door de gemeentebesturen kunnen worden verwezenlijkt.

Toelichting:

Artikel 117 lid 2 Gemeentewet bevat reeds – in het kader van de bevordering van de decentralisatie – een soort lokaliteitsbeginsel. Volgens de parlementaire geschiedenis op dit punt strekt deze bepaling ertoe vast te leggen dat de wetgever nadrukkelijk heeft te motiveren waarom bepaalde taken niet op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgeoefend.⁴ De commissie Gemeentewet en Grondwet dringt er op aan om ook in de Grondwet een sterker geformuleerd lokaliteitsbeginsel op te nemen, omdat hierdoor aan deze bepaling een sterkere betekenis toekomt.⁵ Door het lokaliteitsbeginsel als derde lid toe te voegen aan artikel 124 Grondwet wordt tevens de in het eerste lid neergelegde autonomiebepaling versterkt.

⁴ Zie Kamerstukken II 19 403, nr. 69 I en II.

⁵ Ter rechtsvergelijking: sinds de herziening van 2003 bevat ook de Franse Grondwet een soort lokaliteitsbeginsel. Zie in dit verband het artikel Hoe autonoom zijn de Franse gemeenten?, Prof. mr. W. Konijnenbelt, de Gemeentestem, 23 maart 2007, p. 164.

Het lokaliteitsbeginsel wint ook aan kracht als zowel de grondwettelijke als de gemeentewettelijke formulering- net als de autonomiebepalingen - gelijkkluidend is. De commissie Gemeentewet en Grondwet is in dit opzicht van mening dat de tekst van het huidige artikel 117, tweede lid, Gemeentewet, niet krachtig genoeg is geformuleerd; het rijk (of de provincie) mag al optreden zodra iets niet doeltreffend en doelmatig door de gemeentebesturen kan worden gedaan. Dat vergt te weinig motivering van het rijk (of de provincie). De voorgestelde formulering vraagt om meer motivering als het rijk of de provincie wil afwijken van het beginsel. De gemeentelijke autonomie zou hierdoor in voldoende mate moeten worden gewaarborgd.

Voorstel tot aanvulling van het zesde lid van artikel 132.

Huidige bepaling:

De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het rijk.

Voorgestelde aanvulling:

De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het rijk. Daarbij wordt gewaarborgd dat gemeenten over voldoende financiële ruimte beschikken voor de uitoefening van hun taken.

Toelichting:

Om de beleidsvrijheid van het lokaal bestuur te vergroten, moet – in bestuurlijke zin – de gemeentelijke autonomie sterker in de Grondwet en de Gemeentewet worden verankerd. Dit betekent tevens dat de lokale financiële en fiscale autonomie dienen te worden versterkt door een verruiming van de bestedingsvrijheid van de rijksmiddelen en een vergroting van het eigen belastinggebied van de gemeenten. Met de voorgestelde wetsaanvulling wordt het beginsel van lokale financiële en fiscale autonomie vastgelegd.

GEMEENTEWET

Voorstel tot wijziging van de autonomiebepaling in het eerste lid van artikel 108.

Huidige bepaling:

De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.

Voorgestelde wijziging:

Gemeenten hebben de vrije beschikking over hun huishoudelijke belangen. De bevoegdheid tot regeling en bestuur daarvan wordt aan hun besturen overgelaten.

Toelichting:

Met betrekking tot artikel 124 lid 1 Grondwet heeft de commissie Gemeentewet en Grondwet, zoals hiervoor beschreven, een voorstel gedaan tot een aanscherping van de autonomiebepaling. Deze bepaling wint – net als de subsidiariteitsbepalingen – ook aan kracht als zowel de grondwettelijke als de gemeentewettelijke formulering gelijkkluidend is.

Voorstel tot herformulering van de differentiatiebepaling in artikel 109:

Huidige bepaling:

Bij of krachtens de wet kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten.

Voorgestelde wijziging:

Een gemeente kan zich voor wat betreft taken en bevoegdheden onderscheiden van andere gemeenten.

Toelichting:

Gemeenten hebben een toenemende behoefte aan differentiatie om maatwerk te kunnen leveren. De huidige tekst van artikel 109 van de Gemeentewet biedt hiervoor onvoldoende ruimte, omdat differentiatie alleen bij of krachtens de wet mogelijk is. Dit betekent dat het initiatief bij de wetgever ligt. Door de regering is betoogd dat de differentiatiebevoegdheid zich in de meeste gevallen zal richten op medebewindstaken, maar dat niet wordt uitgesloten dat ook bij door de Gemeentewet gevorderde taken zal worden gedifferentieerd.⁶

⁶ MvA, Kamerstukken II 19 403, nr. 10, p. 13.



Door middel van onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd dat het initiatief tot differentiatie bij gemeenten komt te liggen. Dit sluit aan op het beginsel van gemeentelijke autonomie en geeft gemeenten in de praktijk de mogelijkheid beter in te spelen op de lokale behoeften. Hooguit dreigen als gevolg van de hier voorgestelde wetswijziging de risico's van onjuist gebruik van de vrijheid door gemeenten. Echter, de burger beschikt over rechtsmiddelen om hiertegen op te treden. Daarnaast lijkt het bestaande instrumentarium van de centrale overheid - van financieel toezicht via taakverwaarlozingsregelingen tot en met spontane vernietiging – voldoende om in een dergelijke situatie te kunnen ingrijpen. Het moet hier wel om een ultimum remedium gaan. Voordat tot zwaarder ingrijpen wordt besloten, dient de centrale overheid door middel van overreden en overtuigen, desnoods door “naming and shaming” de betrokken gemeente/het betrokken gemeentebestuur op andere gedachten te brengen.

Voorstel tot wijziging van het tweede lid van artikel 117.

Huidige bepaling:

Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- en provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.

Voorgestelde wijziging:

Voorstellen voor wetgeving en bestuur waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden wegens de aard, de omvang of de gevolgen daarvan, niet voldoende door de gemeentebesturen kunnen worden verwezenlijkt.

Toelichting:

De voorgestelde wijziging heeft betrekking op het lokaliteitsbeginsel.

Zie toelichting bij voorstel tot toevoeging van een derde lid aan artikel 124 Grondwet (lokaliteitsbeginsel).

FINANCIËLE-VERHOUDINGSWET

Voorstel tot aanvulling van het tweede lid van artikel 16 van de Financiële-verhoudingswet.

Huidige bepaling:

Specifieke uitkeringen worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Voorgestelde aanvulling:

Specifieke uitkeringen worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht. Voor zover aan de specifieke uitkeringen voorwaarden verbonden worden, laten deze voldoende beleidsruimte aan provincies en gemeenten.

Voorstel tot aanvulling van artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet.

Huidige bepaling:

Omtrent een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

Voorgestelde aanvulling:

Omtrent een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers. Zij dragen er daarbij zorg voor dat het aantal specifieke uitkeringen en de duur hiervan beperkt blijft.

Toelichting:

De commissie Gemeentewet en Grondwet wenst de lokale financiële en fiscale autonomie van gemeenten te versterken. Hiervoor is onder meer nodig de gemeentelijke bestedingsvrijheid van de rijksmiddelen te verruimen door de specifieke uitkeringen grotendeels over te hevelen naar de algemene uitkeringen. Met de aldus vergrote financiële ruimte en vrijheid wordt meer recht gedaan aan de positie van gemeenten als zelfstandige en volwaardige bestuurslaag en krijgt de gemeentelijke autonomie, waaronder begrepen de financiële en fiscale autonomie, een meer betekenisvolle invulling. In voornoemde behoefte kan volgens de commissie Gemeentewet en Grondwet worden voorzien door in artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet een aanvullende bepaling op te nemen, waarbij op een Minister uitdrukkelijk een verplichting rust om het aantal specifieke uitkeringen, alsmede de duur hiervan, te beperken. De commissie Gemeentewet en Grondwet is bovendien van mening dat in de praktijk aan artikel 16, tweede lid, van de Financiële-

verhoudingswet onvoldoende betekenis wordt toegekend. De betekenis van deze bepaling wordt echter versterkt met de voorgestelde aanvulling op artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet.

In het geval wel een specifieke uitkering noodzakelijk wordt geacht, moet ook dan volgens de commissie Gemeentewet en Grondwet de beleidsruimte van gemeenten gerespecteerd worden. Voorgesteld wordt om in artikel 16 tweede lid van de Financiële-verhoudingswet een daartoe strekkende aanvulling op te nemen.

EUROPEES HANDVEST INZAKE LOKALE AUTONOMIE

Het Handvest biedt voor de lokale autonomie een waarborg in het internationaal recht. Eén van de in de preambule geformuleerde uitgangspunten is dat de lokale overheden behoren tot de voornaamste grondvesten van een democratische staat. De wetsvoorstellen van de commissie Gemeentewet en Grondwet zijn tegen deze achtergrond ook herkenbaar als een uitvoering van het Handvest. Zoals bekend heeft Nederland het Handvest niet volledig geratificeerd. In voorbereiding op de wijziging van de Grondwet en Gemeentewet kan ons land een aanvang nemen met de ratificatie van de openstaande artikelen 7, tweede lid, 8, tweede lid, en 9, vijfde lid. Wanneer ook in ons land de mogelijkheid bestaat van rechterlijke toetsing, kan ook artikel 11 daarbij worden gevoegd.

Bijlage II

Literatuur

- Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.
- Code Interbestuurlijke verhoudingen. Januari 2005.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur: *Wil tot verschil; Gemeenten in 2015*. Uitgave van de VNG, 2006.
- Engels, J.W.M.: *Lokaal bestuur en financiële autonomie*. In: De Gemeentestem, 23 maart 2007.
- Europees Handvest inzake lokale autonomie, Straatsburg, oktober 1985. Artikel 3, lid 1.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv): *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag, augustus 2005.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob): *Vershil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*. Den Haag, april 2006.
- Raad van State: *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag, 2006.
- Stuurgroep Doorlichting Specifieke Uitkeringen (Commissie Brinkman): *Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht*. Den Haag, 2004.
- Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en Vereniging voor Bestuurskunde (VB): *Sterke gemeenten binden*. Utrecht, 2006.



Bijlage III

Opdracht aan de commissie Gemeentewet en Grondwet

Op de algemene ledenvergadering van de VNG in juni 2006 presenteerde de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur haar bevindingen met de publicatie “Wil tot verschil”. Dit rapport laat zich lezen als een pleidooi voor versterking van de autonome positie van gemeenten en vergroting van de mogelijkheden voor gemeenten om te differentiëren in werkwijze en structuur. De VNG heeft nu als vervolg op “Wil tot verschil” gevraagd aan de commissie Gemeentewet en Grondwet de voorstellen met betrekking tot juist deze twee elementen verder uit te werken.

Commissievoorzitter Bovens stelt dat gemeenten niet meer de pretentie kunnen waarmaken dat zij de overheid zijn die dicht bij de burgers staan. Veel oude gemeentelijke taken zijn ondergebracht bij verzelfstandigde organisaties als woningbouwcorporaties en welzijnsinstellingen. Onderzoeken zouden verder aantonen dat het vertrouwen van burgers in hun gemeente nauwelijks die van andere overheden overstijgt.⁷ En dat terwijl gemeenten grote maatschappelijke opgaven op zich af zien komen. Mondialisering van de economie, ontvolking, ontgroening en vergrijzing zullen van gemeenten al hun creativiteit vragen om de daarmee samenhangende vraagstukken het hoofd te bieden. Bovendien kunnen gemeenten een

⁷ Wil tot verschil (2006), zie hoofdstuk 2.

belangrijke rol spelen bij de groeiende behoefte van mensen aan kleinschalige en overzichtelijke verbanden. Het rapport van de commissie Bovens spreekt van “de behoefte om lid te zijn van een gemeenschap”.⁸

Bij het oppakken van die opgaven moeten gemeenten rekening houden met de toenemende horizontalisering van de samenleving. “In veel gevallen is de gemeente niet langer de baas, maar is zij voor de realisatie afhankelijk van de medewerking van zelfstandige externe partijen, die geen hiërarchische relatie met de gemeente hebben.”⁹ Om de nieuwe opgaven in een horizontale samenleving op te kunnen pakken, moet, aldus de commissie, de aantasting van de gemeentelijke autonomie een halt worden toegeroepen. “De politieke wens om mensen gelijk te behandelen, leidt er steeds toe om landelijk algemene normen te stellen: mensen moeten immers overal in het land in gelijke situaties gelijk worden behandeld, zo is de gedachte. Deze gedachte leeft zeer sterk in de Tweede Kamer en leidt er keer op keer toe dat bevoegdheden van gemeenten worden ingeperkt.”¹⁰

Volgens de commissie Bovens hebben gemeenten “een door regels begrensd recht op ongelijkheid. (...) Juist door dit recht op ongelijksoortigheid kan de gemeente flexibel en slagvaardig opereren en het maatwerk leveren dat van haar wordt verwacht.”¹¹ Het rapport komt aldus met twee aanbevelingen. De gemeentelijke autonomie en het gemeentelijke recht op ongelijkheid moeten worden verankerd in de Grondwet.¹² Om gemeenten in staat te stellen te differentiëren in hun structuur is een algehele herziening van de Gemeentewet noodzakelijk.¹³

De opdracht aan de commissie Gemeentewet en Grondwet is tweeledig:

1. De commissie dient de concrete belemmeringen in wet- en regelgeving in kaart te brengen die gemeenten hinderen bij het invullen van hun autonome positie en het realiseren van lokale differentiatie.
2. Vervolgens dient de commissie waar nodig met voorstellen van wijziging van de Gemeentewet en eventueel de Grondwet te komen om deze belemmeringen op te heffen.

⁸ Wil tot verschil, op. cit. pag. 21.

⁹ Wil tot verschil, op. cit. pag. 23.

¹⁰ Wil tot verschil, op. cit. pag. 31.

¹¹ Ibidem.

¹² Wil tot verschil, zie pagina 33.

¹³ Wil tot verschil, zie pagina 47.



Bijlage IV

Leden van de commissie Gemeentewet en Grondwet

J.J. van Aartsen (Jozias),
voorzitter
oud-minister en voormalig
fractievoorzitter van de VVD in
de Tweede Kamer

prof. mr. J.W.M. Engels (Hans),
vice-voorzitter
lid Eerste Kamer, bijzonder
hoogleraar Thorbecke
Leerstoel Universiteit Leiden

**mw. drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten
(Ank)**
burgemeester gemeente
Hof van Twente (tot 22 februari 2007,
datum van haar benoeming tot
staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties)

mr. A.H.P. van Gils (Arjan)
gemeentesecretaris gemeente Rotterdam

prof. dr. H. van Gunsteren (Herman)
hoogleraar Politieke theorieën en
rechtsfilosofie Universiteit Leiden

mr. J.M.L. Niederer (Jacques)
burgemeester gemeente Weert

prof. mr. C.R. Niessen (Ron)
bijzonder hoogleraar Leerstoelgroep
Arbeidsrecht en Sociale zekerheidsrecht
(bijzondere leerstoel overheid als
arbeidsorganisatie) Universiteit
van Amsterdam

G.C.G.M. Rabelink (Gerard)
burgemeester gemeente Maasbree

mr. dr. A.G.J.M. Rombouts (Ton)
burgemeester gemeente
's-Hertogenbosch

mw. ir. M.B. Vos (Marijke)
wethouder gemeente Amsterdam

prof. dr. J. de Vries (Jouke)
hoogleraar Bestuurskunde aan
de Universiteit Leiden en
wetenschappelijk directeur
van de Campus Den Haag

mw. J.M.G. Waaijer (Jolanda)
griffier gemeente Hardenberg

mr. Chr. L. de Vlieger (Christiaan)
juridisch adviseur VNG, secretaris
van de commissie

G.J.J.J. Heetman (Gerard)
senior beleidsmedewerker VNG,
adjunct-secretaris van de commissie

drs. M.J. Fraanje (Rien)
senior adviseur Berenschot Public
Management, rapporteur van de
commissie

mr. D.S. Groenveld (Durk)
senior adviseur Berenschot Public
Management, juridisch rapporteur
van de commissie

Colofon

TEKST

De tekst van deze uitgave kwam tot stand met medewerking van drs. M.J. Fraanje en mr. D.S. Groenveld, senior adviseurs van Berenschot Public Management
www.berenschot.com

VORMGEVING

Ontwerpwerk, Den Haag
www.ontwerpwerk.com

DRUK

Van Deventer, 's-Gravenzande

www.vng.nl
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
Den Haag © 2007

Alle rechten voorbehouden. Juni 2007
De tekst van dit rapport kan ook worden geraadpleegd op www.vng.nl



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten