



Manifest

# Het roer om

Naar nieuwe verhoudingen in het openbaar en decentraal bestuur





# Inhoudsopgave

Wat is het probleem?	4
De gemeente als politieke gemeenschap en als dienstencentrum	5
Verkokerde taaktoedeling	6
Erosie van de lokale democratie	7
Versterkte erosie door regionalisering	8
De tijd is rijp voor verandering	9
Leeswijzer	10
Proeve van een Wet op het decentraal bestuur	11
Bijlage 1 Inhoud van het Beleidskader: bouwstenen	36
Bijlage 2 Hoe zou een typologie van de decentrale bestuurslichamen er uit kunnen zien?	40

# Wat is het probleem?

Nederland kent van oudsher een krachtig decentraal bestuur. In vergelijking tot andere landen zijn de taken en bevoegdheden van gemeente en provincie en andere decentrale bestuurslichamen groot in aantal. Ook de budgetten voor het decentrale bestuur zijn, vergeleken met andere Europese landen, ruim en groot. Toch staat het decentrale bestuur in ons land sinds enkele jaren onder grote druk. De recente taakuitbreidingen bij vooral de gemeenten hebben geleid tot financiële en bestuurlijke problemen van allerlei aard en soort. Door de combinatie van taakuitbreiding en forse bezuinigingsdoelstellingen staat bij vele gemeenten het water aan de lippen. Dat probleem kan gedeeltelijk worden opgelost door de ontstane financiële tekorten structureel aan te vullen, maar dan is nog maar het halve verhaal verteld. Er is meer aan de hand, ontwikkelingen die de kern en kracht van ons decentrale bestuur bedreigen. Ontwikkelingen die verder reiken dan financiële kaders en nood. Om die te begrijpen en op te lossen moeten we kijken naar de dieper liggende oorzaken: bijvoorbeeld naar de vraag hoe het toch kan dat deze tekorten steeds opnieuw ontstaan en waarom het lokale bestuur en de lokale politiek daar zoveel hinder van ondervinden. Dat heeft vooral te maken met de dubbele functie van de gemeenten waarvoor het maar steeds niet schijnt te lukken een adequaat antwoord te vinden.

# De gemeente als politieke gemeenschap en als dienstencentrum

De gemeente in ons land heeft twee gezichten.

In de eerste plaats is de gemeente een **politieke gemeenschap**. Op dit voor de burgers meest nabije niveau functioneert een lokale democratie waarbij aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven invloed wordt gegeven op de politieke en bestuurlijke besluitvorming. De rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraden is hiervan een (belangrijke) uitdrukking, maar in de huidige verhoudingen gaat de beïnvloeding van bestuur en beleid veel verder dan het stembokje. Tal van nieuwe vormen van democratie en participatie zijn in ontwikkeling en het gemeentelijke niveau leent zich daar bij uitstek voor. Het stembokje is voor de zelfbewuste burger niet meer voldoende om de behoefte aan zeggenschap en participatie tot volle wasdom te laten komen. De aanwezigheid van deze politieke gemeenschap – aan de voet van ons democratisch bestel – kent dan ook als harde en onweersproken voorwaarde, neergelegd in Grondwet en Gemeentewet, dat de gemeente voldoende ruimte heeft om eigen beleidskeuzes te maken. Bij afwezigheid of sterke beperking van die vrije beleidsruimte krijgt de lokale democratie een hoog fopspeengehalte en voelen burgers en anderen zich met een kluitje in het riet gestuurd.

De gemeente is echter niet alleen een politieke gemeenschap maar ook een servicecentrum van waaruit diensten en voorzieningen worden aangeboden. Talrijke overheidsopgaven die op nationaal niveau worden vastgesteld, kunnen het meest efficiënt op het laagste decentrale niveau worden uitgevoerd omdat veel maatschappelijke problemen op het gemeentelijke niveau duidelijk zichtbaar worden en daarom op dat niveau van een goede oplossing kunnen worden voorzien. Het is om die reden dat de nationale overheid in reeksen van wetten en andere regels de gemeente oproept om mee te werken aan de uitvoering van overheidsbeleid. Met een vakterm heet dat medebewind en op basis van Grondwet en Gemeentewet zijn de gemeenten verplicht om aan de uitvoering van nationaal overheidsbeleid hun medewerking te geven. In aantal gevallen is die uitvoering heel strak geregeld omdat het gelijkheidsbeginsel vereist dat in alle gemeenten dezelfde uitvoering plaats vindt. Zo moet bijvoorbeeld de Kieswet in alle gemeenten op dezelfde manier worden toegepast en is het natuurlijk ook niet aanvaardbaar dat bijstandsuitkeringen in de afzonderlijke gemeenten qua hoogte erg van elkaar verschillen. Bij deze vormen van uitvoering is de vrije beleidsruimte voor de gemeenten dus afwezig of heel beperkt. Bij andere uitvoeringsverplichtingen is die ruimte er wel, maar dan in allerlei varianten omdat de rijksoverheid wel de kaders schept voor die uitvoering en die kaders zijn soms nogal strak en in andere gevallen weer losser. In deze hoedanigheid is de gemeente dus vooral een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid. En dat betekent dat delen van deze uitvoeringsplicht zich maar beperkt lenen voor vrije politieke en bestuurlijke keuzes in de lokale democratie. De gemeente functioneert hier vooral ten dienste van de burgers, waarbij een belangrijke publieke waarde is dat grote verschillen in voorzieningen en diensten ongewenst zijn en niet goed zijn te begrijpen.

Een klemmend probleem nu is dat de gemeente als dienstencentrum de gemeente als politieke gemeenschap in de weg is gaan zitten en sterk heeft teruggeduwd. De lokale politieke gemeenschappen staan onder grote druk en bevinden zich in een neerwaartse spiraal omdat de gemeente als uitvoeringsorganisatie steeds belangrijker is geworden en zich gedeeltelijk naar schaal en inhoud aan hun greep onttrekt. Door de manier waarop de gemeente reeksen van nationale taken moet uitvoeren, is de ruimte voor de politieke gemeenschap om vrije beleidskeuzes te maken en lokale politiek te bedrijven in een rap tempo afgenomen, hoezeer ook soms het tegendeel wordt beoogd. Er is met andere woorden niet meer een goede balans tussen de gemeente als politieke gemeenschap en de gemeente als uitvoeringsorganisatie. En om die balans te herstellen, is het van belang om op te sporen hoe deze disbalans heeft kunnen ontstaan.

# Verkokerde taaktoedeling

Hoe wordt nu aan de gemeente als dienstencentrum vorm en inhoud gegeven? De wetten en regels die gemeenten moeten uitvoeren worden door regering en parlement vastgesteld. Het zijn de vakdepartementen die deze wetgeving voorbereiden. En daarbij wordt natuurlijk vooral gekeken hoe dat op de beste en meest doelmatige manier kan worden geregeld. En als het gaat om volksgezondheid en sociaal domein dan zijn daar aspecten die nogal verschillen van die voor de ruimtelijke ordening of die voor veiligheid en openbare orde. Doelmatige uitvoering, waarborgen dat op goede manier wordt geopereerd, het wel of niet loslaten van het gelijkheidsbeginsel, de vraag of uitvoering door 350 gemeenten wel kan, zijn daarbij overwegingen die door de vakdepartementen in de wetsvoorstellen worden opgenomen. En daarbij speelt natuurlijk ook voortdurend de vraag welk budget aan de gemeenten voor de uitvoering ter beschikking wordt gesteld. En uiteindelijk vooral de vraag of de gemeente of alle gemeenten wel het meest geschikte niveau zijn om de betreffende taken tot uitvoering te brengen. Er zijn immers ook allerlei andere decentrale bestuursvormen – de provincie, functioneel bestuur, regionaal bestuur, over het land gespreide ambtelijke rijksdiensten, zelfstandige bestuursorganen etc. – die in bepaalde gevallen rijksdiensten kunnen uitvoeren. In praktijk nu is het zo dat er wat betreft de toedeling van uitvoeringstaken aan gemeenten een sterk monopolie bestaat van de vakdepartementen, waarbij op ieder vakdepartement afzonderlijk wordt beslist over de arrangementen die moeten worden gehanteerd. En dat heeft tot resultaat dat die arrangementen nogal uiteenlopen. En daarbij dient zich als een structureel probleem aan dat algemene criteria voor taaktoedeling niet of nauwelijks bestaan. In de Gemeentewet staat dat er waar mogelijk een zo ruim mogelijke beleidsvrijheid aan de gemeenten moet worden gegeven bij uitvoering van overheidsopgaven, maar de invulling van die norm wordt in feite overgelaten aan de vakdepartementen. Een meer algemene regie over de taaktoedeling aan gemeenten – bijvoorbeeld door de minister van Binnenlandse Zaken op basis van algemene constitutionele en organieke doelen – is grotendeels afwezig. In veel gevallen zijn kleine gemeenten moeilijk in staat om aan de uitvoering vorm en inhoud te geven en moeten regionale hulpstructuren worden ingezet. Er wordt in de regel weinig relatie gelegd met de hoeveelheid taken die eerder werd overgedragen, waardoor gemeenten zich permanent moeten reorganiseren. En ten slotte wordt veelvuldig gewerkt met efficiëntiekortingen, waarbij de gedachte is dat gemeenten de overgedragen taken zuiniger tot uitvoering kunnen brengen dan de nationale of provinciale overheid.

# Erosie van de lokale democratie

Het gevolg van deze verkokerde, nauwelijks geregisseerde werkwijze, waarbij algemene criteria voor taaktoedeling ontbreken, is dat de gemeente verwordt tot een soort ambtelijk uitgifteloket en zo steeds meer het karakter krijgt van een uitvoeringsorganisatie op basis van allerlei, nogal van elkaar afwijkende arrangementen. En de grote frequentie van taakuitbreiding leidt tot allerlei vormen van overbelasting. De met regelmaat ontstane financiële tekorten bij de uitvoering van nationale taken gaan steeds sterker ten koste van het vrije autonome budget. De huidige tekorten in het sociaal domein maken dat scherp zichtbaar, maar het patroon bestaat al veel langer, ook op andere beleidsterreinen. De meest in het oog springende consequentie daarvan is dat de gemeente als politieke gemeenschap in een steeds beperkter domein wordt teruggedrongen. De ambtelijke dienst van de gemeente richt zich in de huidige verhoudingen vooral op de gemeente als dienstencentrum en is in sterk afnemende mate gericht op de gemeente als politieke gemeenschap. Van gemeenteraadsleden wordt steeds meer gevraagd en vanwege de afnemende mogelijkheid om vrije politiek te bedrijven is al geruime tijd het verloop onder raadsleden verontrustend hoog en nog steeds stijgend. Al even verontrustend is de recente stijging van het aantal vertrekkende wethouders in met name het sociaal domein en de financiële sector met als redengeving dat de ruimte om te kunnen besturen steeds beperkter is geworden. Deze afnemende bereidheid om te besturen en als raadslid op te gaan, vermindert de kwaliteit van de gemeentelijke politiek en het lokale bestuur. In algemene zin is er daarom sprake van een erosie van de lokale democratie.

# Versterkte erosie door regionalisering

Aan die neergang van de lokale democratie wordt een verdere bijdrage geleverd door de sterke regionalisering van het openbaar bestuur. Dat regionale bestuur is in Nederland niet meer weg te denken. Op verschillende beleidsterreinen is de schaal van de regio adequater om overheidstaken te beleggen dan bij de schaal van 350 gemeenten. Probleem daarbij is echter dat een zelfstandige en rechtstreeks democratisch gelegitimeerde regionale bestuurslaag in ons land niet bestaat. Regionale samenwerking ontstaat door vrijwillige samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of wordt in toenemende mate door de rijksoverheid aan de gemeenten opgelegd en is dan niet meer of slechts gedeeltelijk vrijwillig. Omdat in beide gevallen de gemeenten wel financieel aansprakelijk blijven voor de gevolgen van de regionale besluitvorming ontstaat een klemmend democratisch tekort. De beïnvloedbaarheid van de regionale besluitvorming is voor gemeenten per definitie beperkt – welke middelen en instrumenten daarvoor overigens ook worden verzonnen – en wel omdat er een afhankelijkheid bestaat van de andere samenwerkingspartners, maar de financiële aansprakelijkheid van de afzonderlijke gemeenten voor de regionale besluitvorming is en blijft een volle. Dit democratisch tekort levert een geheel zelfstandige bijdrage aan de erosie van de lokale democratie.



# De tijd is rijp voor verandering

Ondanks de aanwezigheid van een krachtig decentraal bestuur – met veel taken, bevoegdheden en budget – is er veel aanleiding om voor veranderingen te pleiten. Onder de huidige omstandigheden is qua taakstelling het meerdere de vijand van het goede en leidt het tot het mindere. Een beter doordachte, goed geregisseerde en meer evenwichtige vorm van taaktoedeling aan gemeenten is geboden. In de financiële arrangementen zijn wijzigingen noodzakelijk om taak en budget beter met elkaar in overeenstemming te brengen. De overdracht aan gemeenten van alles wat los en vast zit, moet worden heroverwogen. Ook andere decentrale bestuurslichamen kunnen een adequate en gelegitimeerde bijdrage leveren aan de uitvoering van rijkstaken. Het verschijnsel regionaal bestuur dient in zijn effecten en vormgeving opnieuw te worden doordacht. Het concept-gemeente – in de vorm van een politieke gemeenschap en dienstencentrum – dient opnieuw te worden geformuleerd en uitgewerkt.

De VNG zet zich daarom in voor veranderingen, zowel voor de korte als voor de wat langere termijn en heeft daarover het IPO en de Unie van Waterschappen geconsulteerd. Een belangrijk object van die inzet vormt de invoering van een **Wet op het decentraal bestuur** waarin de fundamenteën worden gelegd voor een beter en systematischer decentraal bestuur. Kort samengevat wordt gestreefd naar de volgende veranderingen:

1. Meer regie van BZK – met ondersteuning van IPO, VNG en Unie van Waterschappen – inzake het decentraal bestuur als geheel op basis van te ontwikkelen algemene criteria voor taaktoedeling.
2. Scherpere waarborgen voor de provinciale en lokale autonomie.
3. Nadere uitwerking van het concept-gemeente, het concept-provincie, het concept-waterschap etc.
4. Nadere doordenking van het concept-regionaal bestuur, met daarbij speciale aandacht voor de financiële aansprakelijkheden en vormen van controle en verantwoording.
5. Een betere balans tussen over te dragen taken en de daarvoor geldende financiële arrangementen.
6. Meer differentiatie bij taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen.
7. Beter vormen van rechtsbescherming voor decentrale bestuurslichamen.

# Leeswijzer

In dit document wordt beschreven hoe idealiter geopereerd kan worden in het toekomstige decentraal bestuur. Daarbij dient als uitgangspunt dat er momenteel een soort monopolie van de vakdepartementen bestaat inzake taaktoedeling aan de bestuurslichamen van het decentraal bestuur. De arrangementen die daaruit voortkomen hebben geleid tot onordelijke verhoudingen en inconsistenties in het openbaar bestuur. Ondanks wettelijke aanknopingspunten is de minister van BZK niet voldoende in staat gebleken hier een ordenende en regisserende rol te spelen. In het navolgende wordt aangegeven hoe in deze situatie verandering kan worden aangebracht.

Als werkhypothese wordt daarbij uitgegaan van een afzonderlijk te ontwerpen Wet op het decentraal bestuur waarin de toekomstige verhoudingen nader worden gedefinieerd en vast gelegd. Wat betreft de uiteindelijke vorm kan er voor worden gekozen om deze Wet op het decentraal bestuur een afzonderlijke positie te geven naast de organieke wetgeving: Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet. Een alternatieve vorm is om de bepalingen uit de Wet op het decentraal bestuur op te nemen in vrijwel gelijklopende hoofdstukken in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. De Wet op het decentraal bestuur is dan een Verzamelwet. Voor beide modaliteiten zijn er argumenten pro en contra naar voren te brengen. Nu het vooral gaat om de inhoud van de te bereiken doelen, is het aangewezen deze vormkeuze over te laten aan het wetgevingsproces dat na de kabinetsformatie in gang wordt gezet en nu gezamenlijk in te zetten op de materiële inhoud van te realiseren voorschriften: vorm volgt inhoud. Bij aanvaarding van een Wet op het decentraal bestuur moet de Code interbestuurlijke verhoudingen tevens worden aangepast of kan deze grotendeels worden geschrapt. Een belangrijk onderdeel van deze materie betreft eveneens de werking van art. 2 van de Financiële-verhoudingswet. Wijziging van de verhoudingen op dit punt moet zich vooral oriënteren op art. 2 van deze wet, maar ook in de Wet op het decentraal bestuur kunnen daarvoor enkele aanknopingspunten worden geboden.

In de Proeve ligt het accent op de provincies en de gemeenten. Op verschillende onderdelen worden in de voorgestelde regeling en in de toelichting ook de waterschappen genoemd, alsmede het regionale bestuur en andere decentrale bestuurslichamen. Ten behoeve van een definitieve wettelijke regeling moet meer uitgebreid worden nagegaan hoe deze 'andere' decentrale bestuurslichamen hun plaats moeten krijgen in de Wet op het decentraal bestuur dan wel in andere vormen van wetgeving.

# Proeve van een Wet op het decentraal bestuur<sup>1</sup>

WET OP HET DECENTRAAL BESTUUR ter aanvulling, schrapping of wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet.

**Wet van (...), houdende regels inzake toedeling van taken aan decentrale bestuurslichamen (Wet op het decentraal bestuur)**

**Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.**

**Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:**

**Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is te komen tot algemene beginselen van toedeling van taken aan decentrale bestuurslichamen, mede ter uitvoering van de artikelen 124, 133 tot en met 135 van de Grondwet;**

**Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:**

## Algemene toelichting (narratief)

### Aanleiding

Van oudsher kent Nederland een inrichting van het openbaar bestuur waarbij de rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen en allerlei interbestuurlijke samenwerkingsverbanden intensief samenwerken. Dit wordt wel kortweg aangeduid als het Nederlandse organische bestuursstelsel. Als één of meer onderdelen van dit bestuur in zwaar weer verkeren, heeft het hele stelsel daar last van. Dat is momenteel het geval. Daarvan ondervinden niet alleen de betrokken overheden nadelen, ook de dienstverlening aan de inwoners raakt meer en meer belast.

Sinds het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw worden soms grote taken en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid overgedragen aan gemeenten, provincies en waterschappen. Door taken op een specifiek bestuursniveau te beleggen, zijn de betrokken overheden – zo is de verwachting – beter in staat tot efficiënt en effectief bestuur dat goed aansluit bij de behoeften van de betrokken inwoners. Echter, deze uitbreiding van de verantwoordelijkheden van decentrale besturen heeft niet altijd gestructureerd plaatsgevonden. Zo zijn verschillende decentralisaties ingegeven door de behoefte om ervaren uitvoeringsproblemen op rijksniveau te willen oplossen.

Van een weloverwogen analyse hoe deze taken op een lager niveau beter tot hun recht zouden komen, was weinig sprake. Bij sommige decentralisaties waren verschillende departementen betrokken, terwijl de mogelijke gevolgen van de taakuitbreidingen niet in samenhang zijn beschouwd. De volksvertegenwoordigingen van deze bestuurslagen hebben zelden tot nooit invloed kunnen uitoefenen op de voorwaarden waaronder taken zijn overgedragen. Wel dragen zij daar uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor, een verantwoordelijkheid die ze bij gebrek aan voldoende ondersteuning zeker niet altijd waar kunnen maken.

De taakuitbreiding gaat bovendien lang niet altijd gepaard met het ter beschikking stellen van voldoende middelen. Hierdoor zien deze decentrale overheden zich vandaag aan de dag genoodzaakt om ofwel fors

1 Dit ontwerp is vervaardigd door Douwe Jan Elzinga, met medewerking van Rob de Greef aan een eerste versie. Een tweede versie is van commentaar voorzien door Solke Munneke en becommentarieerd en besproken in diverse gremia van de VNG. In deze definitieve versie is een verdere inbreng van het IPO en de Unie van Waterschappen verwerkt. De algemene toelichting (het narratief) is geschreven door Peter Castenmiller en bewerkt door Douwe Jan Elzinga.

te bezuinigen en hun aanbod aan diensten ten behoeve van de burgers sterk te verschromen, dan wel de belastingen te verhogen, (hetgeen onwenselijk is gezien het hier geen eigen beleidskeuze van de gemeente betreft en er dus geen verband tussen bepalen en betalen is)". Bezuinigingen belasten momenteel in sterke mate de uitvoeringskracht van het lokaal bestuur. Uiteindelijk ondervinden de inwoners daar eveneens de negatieve gevolgen van.

Decentrale overheden staan voor grote maatschappelijke uitdagingen die om de nodige slagkracht vragen. Zij willen dicht bij hun burgers het goede goed doen. Onsamhangende en slecht uitvoerbare wet- en regelgeving, de uitholling van hun verantwoordelijkheden en de druk op de beschikbare middelen leiden ertoe dat zij daar momenteel onvoldoende toe in staat zijn. Om hun mogelijkheden te vergroten kiezen decentrale overheden geregeld, al dan niet al opgelegd door de wetgever, voor interbestuurlijke samenwerking. Hoewel dergelijke samenwerking meestal wel de uitvoeringskracht versterkt, kent samenwerking ook de nodige nadelen, zoals minder mogelijkheden voor maatwerk en een belasting van de democratische aansturing en verantwoording.

Er is daarmee dringend behoefte aan een algehele versterking van het huidige bestuursstelsel. De door de VNG voorbereide wet op de decentrale overheden is hiervoor bedoeld. Deze wet kent verschillende bouwstenen, die elk voor zich bijdragen aan het verminderen van de genoemde knelpunten in het huidige openbaar bestuur. Uiteindelijk zullen de inwoners daarvan profiteren. De bouwstenen die het fundament van de voorgestelde wet vormen, worden hieronder geïntroduceerd.

### **Versterk het evenwicht tussen bestuurslagen**

De autonomie van gemeenten en provincies is vastgelegd in de Grondwet, respectievelijk in de Gemeentewet en de Provinciewet. Dat maakt Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het is daarmee niet alleen aan de rijksoverheid om bepaalde taken op te pakken, provincies en gemeenten kunnen dat, op eigen initiatief, evenzeer. De rijksoverheid beschikt over de mogelijkheid om bepaalde taken expliciet op te dragen aan andere overheden. Dit wordt aangeduid met het begrip medebewind. Naarmate de overheidsbelemmering op allerlei maatschappelijke terreinen is toegenomen, heeft het onderscheid tussen autonomie en medebewind enigszins aan belang ingeboet, omdat ook via dit medebewind kan worden voorzien in vormen van beleidsvrijheid.

Het is echter van cruciaal belang om het domein van de decentrale autonomie te blijven onderscheiden van de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind. In de eerste plaats omdat provincies en gemeenten het initiatief kunnen nemen om nieuwe problemen op te pakken, maar in de tweede plaats vooral omdat deze decentrale overheden met vrije financiële middelen voorzieningen creëren (theaters, zwembaden bibliotheken etc.), maatschappelijke initiatieven en bedrijvigheid stimuleren, talrijke subsidies verstrekken en cofinanciering organiseren en de veiligheid en het welzijn van burgers waarborgen. In een politiek stelsel dat is gefundeerd op rechtstreekse verkiezingen zijn deze aspecten van autonomie van cruciaal belang. Zij vormen een kernbestanddeel van de provinciale en lokale democratie, althans zo zou het moeten zijn. In de huidige bestuurspraktijk staat deze autonome taakuitoefening echter onder zware druk vanwege de aanzienlijke financiële tekorten die voortvloeien uit recente decentralisatie-operaties.

Onder verwijzing naar de autonomie van gemeenten en provincies is de afgelopen decennia geregeld gesteld dat er sprake is van gelijkwaardigheid tussen de verschillende overheden, of zelfs dat de gemeenten gezien kunnen worden als 'eerste overheid'. Van gelijkwaardigheid is in de praktijk echter geen sprake, niet in het minst omdat de bevoegdheid om wetten te maken uitsluitend bij de centrale overheid berust. Dat geldt evenzeer het primaat om tot overdracht van taken of bevoegdheden over te gaan. In plaats van het benadrukken van gelijkwaardigheid tussen bestuurslagen dient veeleer het evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen te worden benadrukt. Daarmee wordt bedoeld dat elke bestuurslaag de ruimte moet krijgen om zijn eigen rol te vervullen. De verschillende bestuurslagen dienen elkaar hierin aan te vullen en te versterken.

Bij de Minister van Binnenlandse Zaken berust als eerste de verantwoordelijkheid om dit evenwicht te bewaken en te bewaren. Binnen de Rijksoverheid impliceert dit dat deze minister ook aandacht heeft voor het optreden van diverse vakdepartementen, die geregeld op eigen initiatief voor allerlei taken specifieke afspraken maken met decentrale overheden. In de huidige wetgeving is al voorzien dat de minister van BZK beschikt over de mogelijkheid tot interventie ('bedenkingen uiten') in de richting van andere ministeries ten aanzien van rijksbeleid dat decentrale overheden raakt, 'ook als de materie inhoudelijk niet onder zijn

verantwoordelijkheid valt'. In de praktijk heeft de minister daar in de afgelopen jaren geen gebruik van gemaakt. De voorgestelde Wet op het decentraal bestuur voorziet er vooraleerst in om de genoemde regie- en toetsingsbevoegdheid, zoals genoemd in artikel 116 van de Gemeentewet, te versterken.

De systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het functioneren van het openbaar bestuur moet niet alleen worden versterkt binnen de Rijksoverheid. Tussen decentrale overheden onderling bestaan grote verschillen in omvang en bestuurskracht, die gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Bij decentralisaties moet daar meer rekening worden gehouden. Omdat de gemeenten zelf niet geneigd zijn om aparte afspraken te maken voor verschillende categorieën gemeenten, moet de minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor het openbaar bestuur de consequenties van voorgenomen decentralisaties voor bijvoorbeeld kleinere gemeenten nadrukkelijker onderzoeken en de plannen daarop aanpassen, bijvoorbeeld door taakdifferentiatie mogelijk te maken.

Verder geldt dat decentralisaties de belangen van overheden raken. Dat kan belangenconflicten met zich meebrengen, zeker gezien de niet gelijkwaardige verhoudingen tussen het Rijk en de medeoverheden. Om dergelijke conflicten tijdig en zonder al te veel relationele en publicitaire schade op te lossen, dient een onafhankelijke interbestuurlijke geschillenbeslechting in het leven worden geroepen, die bindende uitspraken kan doen over de oplossing in een conflict en waarbij ook de koepels partij kunnen zijn. Gedurende het conflict bij de onafhankelijke interbestuurlijke geschillenbeslechting in behandeling is, kan er wel voorbereiding zijn voor de taakwijziging, maar geen daadwerkelijke taakoverdracht naar de decentrale overheid.

#### **Versterk de uitvoeringskracht van decentrale overheden**

Een belangrijke reden waarom decentrale overheden niet optimaal uitvoering kunnen geven aan de aan hun toevertrouwde taken is dat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van deze taken. In het verleden was het vrijwel vanzelfsprekend dat voorafgaand aan de overdracht van de middelen die door het Rijk aan een te decentraliseren taak werden besteed, een efficiencykorting werd toegepast. In het huidige tijdsgewricht is ondertussen gebleken dat deze praktijk leidt tot het feitelijke bankroet van gemeenten. Dit gaat direct ten koste van de beoogde uitvoeringskracht. Daarom dient er nu ook nadrukkelijk aandacht te komen voor het versterken van de huidige financiële positie van decentrale overheden.

Bovendien wordt in de 21<sup>ste</sup> eeuw informatie, en de deling daarvan tussen betrokken overheden, van steeds groter belang. Naast voldoende middelen moet er daarom ook getoetst worden of decentrale overheden over de voor de uitvoering van hun taak noodzakelijke informatie kunnen beschikken. Eveneens moet er aandacht voor zijn dat ze in staat worden gesteld om tijdig de daarvoor noodzakelijke systemen betrouwbaar in te richten.

In de Wet op het decentraal bestuur en het daarbij behorende Beleidskader wordt vastgelegd dat voorafgaand aan de overdracht toetsing op de uitvoerbaarheid moet plaatsvinden, maar in de praktijk gebeurt dit zelden of nooit. Een belangrijk aandachtspunt in de uitvoerbaarheid betreft ook de kwestie of de betrokken overheden wel toegang hebben tot de voor de uitvoering relevante informatie. Behalve het herbevestigen en versterken van deze afspraak uit de huidige wetgeving is er de mogelijkheid om vast te leggen dat na de invoering wordt onderzocht of er ingrepen nodig zijn, bijvoorbeeld wat de beschikbare financiële middelen betreft. In ieder geval dient de vanzelfsprekendheid van 'efficiencykortingen' te verdwijnen.

Voortaan moet bij decentralisatie van taken de minister van BZK in overleg met de medeoverheden een reële vergoeding van de onkosten beschikbaar stellen voor de gemeenten of provincies. Door een aanpassing van de Financiële-verhoudingswet kan worden voorzien in een onafhankelijke beoordeling van de kosten die nodig zijn voor over te dragen taken. Tevens is het geboden om bij taakoverheveling een Transitiefonds in te stellen met het oog op frictiekosten.

In dat verband kan ook de mogelijkheid aan de orde komen dat gemeenten of provincies via 'eigen' belastingen zelf in de kosten kunnen voorzien. De Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State kan hierin een adviserende rol spelen. Voorts dienen vergoedingen in het kader van autonome taken of medebewindstaken met grote beleidsvrijheid zoveel als mogelijk via de algemene uitkering te worden vergoed. Dat impliceert dat het gebruik van specifieke decentralisatie-uitkeringen zoveel mogelijk moet worden vermeden. Het uitgangspunt moet hier zijn: vrij besteedbaar waar het kan, geoormerkt waar het moet. Als laatste geldt dat

bij verplicht regionaal bestuur de financiering van het Rijk naar de gemeenten gaat en van de gemeenten vervolgens naar de betreffende regio.

### **Versterk de dienstbaarheid aan de burgers**

De Wet op het decentraal bestuur heeft als oogmerk om de verhoudingen tussen bestuurslagen te versterken. Dat is geen doel op zich. Uiteindelijk wordt hiermee gestreefd naar een beter functionerende overheid, waarvan de dienstbaarheid door de overheid aan de inwoners profiteert. Juist nu is het belang daarvan gebleken, nu de overheid vanwege de COVID19-pandemie, diep ingrijpt in het leven van alle inwoners. In de Toeslagenaffaire is bovendien gebleken dat ook de overheid feilbaar kan zijn. Door de verhoudingen tussen overheden te verhelderen en de verantwoordelijkheden van elke bestuurslaag te versterken, neemt de mogelijkheid dat overheden elkaar op ieders verantwoordelijkheid aanspreken en waar nodig corrigeren eveneens toe.

### **Specificeer beleidscriteria voor de toedeling van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden**

De praktijk van de toedeling van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden kenmerkt zich door een sterk opportunistisch karakter. Initiatieven tot decentralisatie komen niet zelden voort uit de behoefte om op rijksniveau ervaren financiële of uitvoeringsproblemen op te lossen door deze taken simpelweg over te dragen aan andere overheden. Concrete afspraken daarover komen meestal tot stand tijdens de onderhandelingen bij kabinetsformaties. Dergelijke besprekingen worden veelal gedreven door een zekere mate van politiek opportunisme, zonder reële inbreng en betrokkenheid van de decentrale overheden.

Uit de literatuur over decentralisaties zijn de nodige (zorgvuldigheids-)principes af te leiden, waar bij overdracht van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden recht aan moet worden gedaan. Verschillende van deze principes worden in de voorgestelde wet op het decentraal bestuur aangezet door een motiveringsplicht op te nemen waarom bij taaktoedeling voor het ene bestuurslichaam wordt gekozen en niet voor een ander. De minister van BZK wordt in dit verband de beoordelende en toetsende autoriteit. Voor taaktoedelingen aan bestuurslichamen die een algemene en rechtstreekse verkiezing kennen, wordt maatgevend dat er voldoende beleidsvrijheid wordt gerealiseerd. Als de rijksoverheid landelijke eisen wil stellen en de uitvoering (inclusief verschillen daarin) niet aan gemeenten of provincies wil overlaten, is het verstandig bij de overdracht van taken na te denken over deconcentratie als alternatief voor decentralisatie.

Bovendien moet de invloed van decentrale overheden op regeerakkoorden worden verbeterd. In ieder geval kunnen gemeenten, provincies en waterschappen aan de vooravond van de kabinetsformatie in het openbaar zichtbaar maken wat ze nodig hebben om aanstaande decentralisaties te doen slagen, om zo te voorkomen dat in de formatie onrealistische afspraken worden gemaakt.

Door een door de regering vast te stellen Beleidskader decentraal bestuur – zoals voorzien in de Wet op het decentraal bestuur – kunnen de regie en de ordening van het decentraal bestuur aanzienlijk worden verbeterd. Het ontwerp voor dit Beleidskader wordt vervaardigd door de minister van BZK – in afstemming met de koepels – en het bevat criteria voor taaktoedeling, een typologie van de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen en de koers waarin het decentraal bestuur zich zou moeten bewegen. Ter uitwerking van de normen uit de Wet op het decentraal bestuur bevat het Beleidskader tevens waarborgen voor een versterking van de decentrale autonomie, betere financiële arrangementen voor het medebewind en de daarbij horende beleidsvrijheid.

### **Laat de verantwoordelijkheid voor de gedecentraliseerde taken bij de direct betrokken overheden**

Bij de uitvoering van (al dan niet gedecentraliseerde) taken door provincies, gemeenten en waterschappen, komt het geregeld voor dat de centrale overheid, daartoe niet zelden opgeroepen door de Tweede Kamer, zich alsnog mengt in de uitvoering van het beleid. Onder meer vinden de regering of de Tweede Kamer het onwenselijk als er tussen gemeenten of regio's verschillen ontstaan in de uitvoering. De inmenging krijgt gestalte in de vorm van het stellen van kwaliteitscriteria, de inzet van toezichtsinstrumenten of in afspraken binnen bestuursakkoorden. Dergelijke ontwikkelingen tasten de eigen verantwoordelijkheid van decentrale besturen en de nagestreefde lokale inbedding en lokale beleidskeuzen van deze taken aan.

Een duidelijk uitgangspunt is en blijft daarom dat het Rijk zich niet bemoeit met de wijze van uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Decentrale besturen zijn geen uitvoeringskantoren van het Rijk. Wel kan het Rijk informatie inwinnen over de wijze waarop decentrale besturen de taken uitvoeren en interbestuurlijk toezicht houden. Interbestuurlijk toezicht mag er echter niet toe leiden dat het Rijk via de achterdeur zich alsnog met

de uitvoering gaat bemoeien. De minister van BZK moet collega-ministers erop aanspreken als zij te veel op de stoel van het provincie- of gemeentebestuur gaan zitten of anderszins hun instrumenten 'misbruiken' om inbreuk te maken op de decentrale beleidsvrijheid. De minister van BZK kan de Afdeling Bestuursgeschillen om advies vragen in deze.

### **Versterk de positie van de decentrale volksvertegenwoordiging**

Een specificatie van de taaktoedeling aan decentrale overheden reikt verder dan louter het bepalen onder welke voorwaarden en uitgangspunten de overdracht aan een decentrale overheid plaatsvindt. In de huidige praktijk gebeurt dit momenteel vrijwel zonder inspraak en betrokkenheid van de decentrale volksvertegenwoordigingen; gemeenteraden, provinciale staten of het algemeen bestuur van waterschappen. Al met al is er (te) weinig aandacht voor de vraag of de algemene besturen van decentrale overheden bij taakoverdracht hun daarmee toenemende verantwoordelijkheden wel waar kunnen maken.

Zowel de rijksoverheid, de betrokken koepelorganisaties en belangenorganisaties van diverse groepen decentrale bestuurders zijn momenteel actief met scholings- en ondersteuningsprogramma's van volksvertegenwoordigers. Toch is onmiskenbaar dat deze volksvertegenwoordigers zich steeds zwaarder belast voelen. Zij worstelen met de sterk toegenomen maatschappelijke verantwoordelijkheid op diverse beleidsterreinen, de ervaren noodzaak om hun sturende en controlerende taken daarbij waar te maken en de beperkingen die deze vormen van lekenbestuur nu eenmaal met zich meebrengen.

Onder het versterken van het toezicht op de taaktoedeling valt daarom ook gedegen aandacht voor de effecten van de toenemende verantwoordelijkheid van decentrale overheden voor de positie en betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers in kwestie. Er dient gerichte aandacht te zijn voor het toerusten van decentrale volksvertegenwoordigers om hun verantwoordelijkheden waar te maken.

### **Moderniseer de interbestuurlijke, regionale samenwerking**

Al decennialang spelen interbestuurlijke samenwerkingsverbanden een belangrijke rol in de uitvoering van overheidsbeleid. Aanvankelijk was het uitgangspunt dat betrekkelijk beleidsarme taken en voorzieningen in regionale samenwerking tot uitvoering konden worden gebracht. Min of meer werd daarbij voor lief genomen dat de uitvoering daarmee gedeeltelijk buiten de politieke democratie van provincie en gemeente werd geplaatst.

In de huidige praktijk blijkt dat allerlei meer beleidsvolle taken eveneens in regionaal verband worden ingevuld, soms zelfs omdat dit door de rijksoverheid verplicht wordt gesteld. Bovendien geven verschillende vermeend 'beleidsarme' taken toch geregeld aanleiding tot veel politieke betrokkenheid, zoals tijdens de Coronacrisis blijkt met betrekking tot het functioneren van de veiligheidsregio's. Een fundamentele bezinning op de aard en reikwijdte van het regionale bestuur is opportuun en urgent.

De aansturing en het functioneren van regionale vormen van samenwerking worden keer op keer als belangrijke, en tegelijkertijd ingewikkelde uitdagingen ervaren door besturen van zowel gemeenten als provincies. Lastige aspecten daarbij zijn de afwezigheid van een direct-democratisch legitimatie, moeizame vormen van sturing, controle en verantwoording, een aanzienlijke versnippering, zeer uiteenlopende procedures van totstandkoming, sterke financiële aansprakelijkheden – en daarmee risico's – bij de samenwerkende overheden.

## Artikel 0

In deze wet wordt verstaan onder:

- a **Onze Minister:** de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- b **Decentrale bestuurslichamen:** de gemeenten, de provincies, de waterschappen en de bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen voor zover zij bij of krachtens de wet verplicht zijn ingesteld; en overige bestuurslichamen die zijn belast met decentrale taakstellingen en bevoegdheden.

**Toelichting:** Ook waterschappen zijn decentrale bestuurslichamen en vallen dus uitdrukkelijk onder de reikwijdte van de onderhavige regeling. Waar nodig zijn de bepalingen ook op hen van toepassing verklaard. Wel is hun institutionele positie in bepaalde opzichten duidelijk verschillend van die van gemeenten en provincies. Zo heeft zich de afgelopen decennia bij de waterschappen een ongekende schaalvergroting voorgedaan (van 2647 in 1950 naar 21 waterschappen nu). Voorts hebben zij geen open, maar een gesloten huishouding en zijn hun taken in de Waterschapswet beperkt tot de zorg voor de regionale en lokale waterstaat. Bovendien beschikken de waterschappen op grond van de Waterschapswet en de Waterwet over een ruim eigen belastinggebied, waarmee zij meer dan 90% van hun wettelijke taken financieren. Alleen voor de versterking van primaire waterkeringen ontvangen zij een gedeeltelijke subsidie van het rijk (artikelen 7.23-7.26 Waterwet). Een Waterschapsfonds bestaat dan ook niet. Dit alles tezamen resulteert erin dat de waterschappen momenteel uitstekend geëquipeerd zijn om hun juist voor ons land existentiële taken goed te verrichten. Het Nederlandse waterbeheer is sterk genormeerd. Er gelden op basis van de Waterwet wettelijke veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen, voor regionale wateroverlast en voor het effluent van zuiveringsinstallaties. Binnen deze wettelijke normen verrichten de waterschappen hun taken autonoom, hetgeen in artikel 56, eerste lid, Waterschapswet is vastgelegd. Sommige bepalingen van de regeling gelden gezien hun andere positie nadrukkelijk niet voor de waterschappen, zoals Bepalingen 4 en 5 over de bevordering van de decentrale beleidsvrijheid en autonomie alsmede Bepaling 14 over de taakdifferentiatie. De waterschappen zijn immers een zuivere vorm van functioneel bestuur en hebben als gezegd geen open huishouding. Voorts geldt op grond van artikel 1 Waterschapswet dat alle waterschappen met het watersysteem- en het zuiveringsbeheer belast zijn en daartoe ook over specifieke heffingen beschikken.

Het voorgaande neemt niet weg dat ook waterschappen een goede omgangsregeling en een evenwichtige financiële verhouding met het rijk moeten hebben. Zij kunnen hun belastingtarieven immers niet onbeperkt verhogen. Het volgende voorbeeld mag dit illustreren. Nu worden gemeenten en provincies in bepaalde situaties voor de kosten van nieuw rijksbeleid financieel via de fondsen gecompenseerd. Wanneer de situatie van de waterschappen niet afwijkt van die van hun decentrale medeoverheden, valt niet in te zien waarom een dergelijke compensatie bij de waterschappen louter vanwege het ontbreken van een Waterschapsfonds dan wel het hebben van een eigen belastinggebied achterwege zou moeten blijven.

Verschillende andere bestuurslichamen zijn belast met decentrale taakstellingen, waaronder andere vormen van functionele decentralisatie dan de waterschappen, vormen van regionaal bestuur buiten de Wet gemeenschappelijke regelingen om, etc. etc. Bij de definitieve vormgeving van de Wet op het decentraal bestuur moet worden afgewogen of en op welke wijze deze overige decentrale bestuurslichamen een plaats moeten krijgen in deze wet.

## Artikel 1

**Lid 1:** De regering voert een algemeen rijksbeleid met betrekking tot de decentrale bestuurslichamen. Dit beleid wordt vastgelegd in een Beleidskader decentraal bestuur. Onze Minister stelt – in afstemming met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren – een ontwerp daarvoor vast.

**Lid 2:** Onze Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de decentrale bestuurslichamen raakt en met de zorg voor de toepassing en naleving van het door de regering vastgestelde Beleidskader decentraal bestuur.

**Lid 3:** Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen treden Onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met Onze Minister.



**Lid 4: 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 vastgestelde Beleidskader decentraal bestuur niet toelaatbaar voorkomt.**

**Lid 5: Voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister.**

**Toelichting:** De huidige artikelen 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet kennen aan de minister van BZK een coördinerende rol toe inzake het rijksbeleid dat de gemeenten en de provincies raakt. De term 'raken' geeft niet onder alle omstandigheden maximale duidelijkheid, maar evident is wel dat bij primaire taaktoedeling (of wijziging daarvan) aan provincie en gemeente de coördinerende bevoegdheid in werking treedt. De artikelen geven de minister van BZK vervolgens de mogelijkheid om bedenkingen in te brengen als er strijd is met het algemene decentralisatiebeleid. In de praktijk is gebleken dat van deze mogelijkheid niet of weinig gebruik wordt gemaakt en wel vooral omdat beoordelings- of toetsingscriteria overwegend ontbreken.

In het nieuwe artikel wordt de coördinatiebevoegdheid in de eerste plaats uitgebreid naar alle decentrale bestuurslichamen, ook de functionele, waaronder de waterschappen en vormen van regionaal bestuur die door de vakdepartementen worden opgelegd. Er is geen overtuigende ratio om deze bevoegdheid alleen te beperken tot provincie en gemeente. Om meer eenheid in het openbaar bestuur te realiseren, ligt het in de rede om ook andere decentrale bestuurslichamen onder het bereik van deze bevoegdheid te brengen.

Vervolgens wordt wettelijk voorgeschreven dat een Beleidskader decentraal bestuur wordt vastgesteld en wel in afstemming met de koepels van de decentrale bestuurslichamen. Open wordt gelaten op welk moment een dergelijke beleidskader tot stand wordt gebracht, maar het lijkt in de rede te liggen om een dergelijk Beleidskader aan het begin van iedere kabinetsperiode te bevestigen dan wel bij te stellen. Een vergelijkbaar Beleidskader geldt bijvoorbeeld voor de gemeentelijke herindeling. Voorliggende voorstellen voor herindeling worden aan dit beleidskader getoetst. En het beleidskader is – zowel qua inhoud als procedure – maatgevend voor de bij herindeling acterende gemeenten en provincies. Een vergelijkbaar toetsingskader bestaat bijvoorbeeld ook voor de minister van Financiën, zoals neergelegd in art. 8 lid 2 Comptabiliteitswet-1976. De minister van Financiën heeft een vergelijkbare toetsingsbevoegdheid, zoals thans neergelegd in de artikelen 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet. Indien naar het oordeel van deze minister een wetsvoorstel in een ontwerpbegroting is neergelegd dat strijdig is met het algemene financiële beleid of met het doelmatig beheer van 's Rijks kasgelden, dan kan de minister van Financiën dit voorstel als ontoelaatbaar kwalificeren.

Het Beleidskader decentraal bestuur zoekt in de eerste plaats aanknopingspunt bij het constitutionele en organieke profiel van de decentrale bestuurslichamen. Op basis van een typologie van de decentrale bestuurslichamen worden hun hoofdkenmerken geduid, zodat deze een adequaat aanknopingspunt bieden voor taaktoedeling en criteria geven om voorstellen van de vakdepartementen te toetsen. In de tweede plaats bevat het Beleidskader uitgangspunten voor de wijze waarop in de betreffende kabinetsperiode aan het decentraal bestuur vorm en inhoud zal worden gegeven. Tevens bevat het Beleidskader uitgangspunten en normen voor een goede uitvoeringspraktijk bij taaktoedeling en eisen voor de daarbij horende financiële arrangementen. In Bijlage 1 wordt een indicatie gegeven welke inhoud dit Beleidskader zou moeten krijgen, terwijl in Bijlage 2 wordt uitgelegd wat in dat verband de betekenis is van een Typologie van de decentrale bestuurslichamen.

In het derde en vierde lid worden een overlegverplichting en de toetsingsbevoegdheid geregeld. Deze voorschriften zijn overeenkomstig de huidige regeling, maar wel met dien verstande dat deze in beginsel nu ook gelden voor 'andere' decentrale bestuurslichamen en zijn voorzien van het in het eerste lid neergelegde toetsingskader. De aard en het specifieke karakter van het Beleidskader zijn uiteraard mede maatgevend voor de doorzettingsmacht van de minister van BZK. Hoe specifiek het door de regering vastgestelde Beleidskader is, des te beter de minister van BZK gebruik kan maken van de toets-bevoegdheid, zoals geregeld in de leden 4 en 5 van artikel 1. Omdat het Beleidskader door de regering wordt vastgesteld is er reeds ook om die reden een binding van de vakministers aan het Beleidskader.

Bij gebrek aan overeenstemming tussen de minister van BZK en een vakdepartement ligt het in de rede dat

de kwestie wordt voorgelegd aan de ministerraad, waar de uiteindelijke knoop wordt doorgemaakt. Immers het Beleidskader decentraal bestuur wordt vastgesteld door de regering – en uiteraard besproken in de Staten-Generaal – waardoor uiteindelijk in collectief verband tot een oplossing moet worden gekomen. Bij gebrek aan overeenstemming tussen Onze Minister en andere Ministers wordt de mogelijkheid gecreëerd om voorafgaande aan het besluit in de ministerraad een advies te vragen aan de Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State een en ander overeenkomstig artikel 18. Zie verderop.

Om de specifieke verantwoordelijkheid van de minister van BZK nog nader te profileren, kan worden overwogen om aan deze minister een bevoegdheid tot medeondertekening te geven van maatregelen die de decentrale bestuurslichamen 'raken'. In het vijfde lid is deze bevoegdheid geformuleerd.

De kwestie van medeondertekening is uitvoerig besproken bij de herziening van de Gemeentewet in 1992.

Bij de schriftelijke voorbereiding van deze herziening van de Gemeentewet werd van meerdere zijden aangedrongen op een versterking van de coördinerende rol, door – zoals ook de VNG voorstelde – het medeondertekeningrecht (c.q. -plicht) van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter zake van bedoelde maatregelen en voornemens op te nemen. De regering verzette zich hiertegen op verschillende gronden. Een medeondertekeningrecht voegt naar haar oordeel weinig toe aan wat al gebruikelijk is, maar is bovendien onwenselijk. Het gaat bij wettelijke vastlegging van een medeondertekeningrecht om de verdeling van bevoegdheden binnen het kabinet. Een kabinet moet de bevoegdheid houden eigen accenten te leggen en een wettelijke vastlegging staat daarmee op gespannen voet. Verder vreesde de regering precedentwerking van deze figuur op andere terreinen, waardoor het algemene streven naar het terugbrengen van het aantal ondertekeningen onder wetten en KB's gevaar loopt. In het geval van een ondertekeningplicht zou daar volgens de regering nog het risico bij komen van een vermenging van verantwoordelijkheden, indien de verantwoordelijkheid van de minister van BZK zich niet slechts gaat uitstrekken over het beleid dat de verhouding Rijk-gemeente raakt, maar over de reikwijdte van het gehele wetsontwerp. De Kamer raakte gedurende de schriftelijke behandeling niet overtuigd, maar de regering hield vol. Zij voegde aan haar standpunt nog het argument toe dat het medeondertekeningrecht juridisch geen zin heeft en haalde hier het adagium aan dat de wetgever de wetgever niet kan binden. Uiteindelijk kreeg de regering haar zin, niet in de laatste plaats omdat zij het verzet opgaf tegen een minder vergaande bepaling, die het gevolg was van de aanvaarding van een amendement-Wiebenga c.s. De minister is op grond van dit ingevoegde onderdeel verplicht om bedenkingen in te brengen tegen voorstellen die volgens hem uit een oogpunt van decentralisatie ontoelaatbaar zijn.

Gezien de praktische toepassing van de bestaande artikelen 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet – waarbij van een daadwerkelijke coördinatie van het betreffende rijksbeleid door de minister van BZK niet of nauwelijks sprake is -, ligt het in de rede om het debat over dit medeondertekeningrecht opnieuw te voeren. De argumenten die destijds door de Kamers en de VNG naar voren gebracht zijn nog steeds steekhoudend en hebben onder de huidige omstandigheden meer betekenis dan ooit tevoren.

## Artikel 2

**Lid 1: Onze Minister die het aangaat, onderscheidenlijk het provinciebestuur, stelt de betrokken colleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, ontwerpen van ministeriële regelingen, of ontwerpen van provinciale verordeningen waarbij:**

- a. van de gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd, of
- b. in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeentebesturen.

**Lid 2: Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeenten en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken colleges of representatieve instantie.**

**Lid 3: Onze Minister wie het aangaat, onderscheidenlijk het provinciebestuur, is niet verplicht vooraf het in het eerste lid bedoelde oordeel in te winnen indien zulks ten gevolge van dringende**

omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt.

**Lid 4:** Het bepaalde in de voorgaande leden is van overeenkomstige toepassing op de algemene besturen van de waterschappen.

### Artikel 3

**Lid 1:** Onze Minister die het aangaat stelt de betrokken gedeputeerde staten of een instantie die voor hen representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, of ontwerpen van ministeriële regeling waarbij:

- a. van de provinciebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd,
- b. in betekende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de provinciale besturen, of
- c. de financiën van de provincies in betekende mate zijn betrokken.

**Lid 2:** Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de provincies en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken gedeputeerde staten of representatieve instantie.

**Lid 3:** Onze Minister die het aangaat is niet verplicht vooraf het in het eerste lid bedoelde oordeel in te winnen indien zulks ten gevolge van dringende omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt.

**Toelichting:** De artikelen 2 en 3 – die overeen komen met de in 1992 en 1993 ingevoerde artikelen 112 Provinciewet en 114 Gemeentewet – roepen voor de colleges of hun representanten een recht op inspraak in het leven jegens minister en/of provincie. De inspraak betreft voorstellen van wet, ontwerpen van AMvB's, ministeriële regelingen of provinciale verordeningen. Het recht ontstaat indien: (a) van de gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd, of (b) in betekende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeentebesturen. De leden 2 van deze bepalingen bevatten de verplichting om uiteindelijk in de genoemde voorstellen op te nemen: (1) de gevolgen van het voorstel voor de gemeenten c.q. provincies en (2) het oordeel van de provincie c.q. gemeente over het betreffende voorstel. De leden van de beide bepalingen bevatten ten slotte een uitzonderingsmogelijkheid. De verplichting vooraf inspraak te geven bestaat niet 'indien zulks ten gevolge van dwingende omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt'. De Waterschapswet kent momenteel geen expliciete informatieplicht van rijk en provincie over wetgevingsvoorstellen die voor de waterschappen van belang zijn. Het is overigens staande praktijk dat de waterschappen hierover vooraf gehoord worden. Wel bevat artikel 57 Waterschapswet een meer algemeen geformuleerde informatieplicht. Via het vierde lid van artikel 2 is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de waterschappen ten aanzien van dit specifieke onderwerp in een gelijke positie te brengen als gemeenten en provincies.

Deze artikelen vestigen een recht tot het geven van een oordeel (inspraak) voor de gemeentebesturen (en mutatis mutandis de waterschapsbesturen) omtrent voorstellen waarbij van de gemeenten regeling of bestuur wordt gevorderd, dan wel in betekende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeente. De ratio van dit artikel ligt in de omstandigheid dat de met uitvoering belaste provincies c.q. gemeenten vaak beter dan het Rijk op de hoogte zijn van problemen bij deze uitvoering, terwijl ook onnodige centralisatie of betutteling in de vorm van toezicht kan worden voorkomen. Deze inspraak kan worden 'verzorgd' door een representatief te achten instantie, zoals VNG, IPO of Unie van Waterschappen. De keuze is aan de minister.

De vrees dat de minister aldus het overleg met afzonderlijke gemeenten kan ontwijken, deelde de regering niet. De mogelijkheid individuele gemeenten te horen blijft en het ligt voor de hand dat bij voornemens ten aanzien van enkele specifieke gemeenten deze gemeenten worden gehoord. Hoewel in de praktijk het veelal de VNG of het IPO zal zijn die worden ingeschakeld, staat niets er aan in de weg in voorkomende gevallen andere representatief te achten instanties een oordeel te laten geven.

Het begrip 'oordeel geven' verschilt van het begrip 'overleg'. Oordeel geven is eenzijdiger; de waarde van het bepaalde ligt in het feit dat colleges of een instantie die representatief kan worden geacht desgewenst om hun oordeel moet worden gevraagd. Dit oordeel moet worden gevraagd niet slechts bij maatregelen in de sfeer van het medebewind, maar ook indien maatregelen in betekenende mate wijziging inhouden van taken en bevoegdheden. Dit geldt indien het Rijk een gemeentelijke taak aan zich trekt, zonder de gemeente met de uitvoering te belasten, dan wel een taak aan zich trekt die geen van de decentrale overheden aan zich heeft getrokken, maar die de decentrale overheden binnen hun autonomie zouden mogen behartigen. Het kan ook gaan om wijziging van de juridisch-bestuurlijke instrumenten die de gemeente heeft tegenover de burger (bijvoorbeeld de Wet voorkeursrecht gemeente). Het bepaalde in het eerste lid is tevens van toepassing op wijzigingen of intrekkingen van wetten, AMvB's, e.d. De minister kan een termijn stellen. Deze mag echter niet zo krap zijn dat inspraak redelijkerwijs niet tot stand kan komen.

Hoewel ook de regering meende dat niet te snel een beroep mag worden gedaan op de uitzonderingsgrond uit het derde lid ('redenen van spoed') verzette zij zich aanvankelijk tegen pogingen dit criterium aan te scherpen, bijvoorbeeld tot 'buitengewone omstandigheden' of 'dringende omstandigheden'. De regering toonde hier aarzeling nieuwe wettelijke instrumenten, zoals het recht op inspraak, te ruim te formuleren. De Tweede Kamer aanvaardde echter een amendement, dat de teugels fors aantrok. De hoorplicht kan slechts ten gevolge van dringende redenen worden ontweken.

#### Artikel 4

**Lid 1: Onze Minister bevordert de decentralisatie naar provincies en gemeenten en bevordert de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten bij de regeling en bestuur die van hun besturen worden gevorderd bij of krachtens de wet.**

**Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke wijze aan deze beleidsvrijheid inhoud en vorm zal worden gegeven.**

**Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken en waarbij in een geringe beleidsvrijheid is voorzien, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke gronden is gekozen voor taaktoedeling aan provincie of gemeente en niet aan andere decentrale bestuurslichamen of voor een vorm van deconcentratie.**

**Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.**

**Toelichting:** Artikel 4 vervangt de artikelen 114 lid 1 en 115 Provinciewet en 116 lid 1 en 117 Gemeentewet, de zogenaamde decentralisatie-bepalingen. In deze voorschriften wordt thans bepaald dat decentralisatie geboden is indien taken beter door provincie of gemeente kunnen worden behartigd dan door het rijk en wordt gewezen op de noodzakelijke beleidsvrijheid. De artikelen waren het gevolg van amendementen vanuit de Tweede Kamer. De regering was niet erg enthousiast over deze bepalingen. Op 30 oktober 1990 aanvaardde de Tweede Kamer zonder stemming een amendement, waarbij de minister van BZK werd opgedragen de decentralisatie ten behoeve van gemeenten te bevorderen. 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 vervolgens werd voor de provincies in een vergelijkbare bepaling voorzien. Volgens de regering zou een dergelijke instructienorm slechts 'een symboolfunctie' hebben. Bovendien kan het uitlichten van dit specifieke beginsel gemakkelijk doen vergeten dat er nog andere beginselen (doelmatigheid van het openbaar bestuur, gelijke toegang van de burgers tot voorzieningen etc.) zijn, die niet per definitie een geringer belang vertegenwoordigen. De regering kwam in de Nota naar aanleiding van het Eindverslag de Kamer gedeeltelijk tegemoet. De Tweede Kamer persisteerde echter bij een 'volbloed decentralisatiebepaling' en, anders dan bij de discussie over de herziening van de Grondwet-1983, haalde dit amendement nu wel de eindstreep.

In de praktijk is gebleken dat deze decentralisatie-bepaling niet differentieert tussen het zogenaamde mechanische medebewind en het meer vrije medebewind, waardoor het noodzakelijke aspect van beleidsvrijheid uit het zicht verdwijnt. Ook taken die een puur uitvoerend karakter hebben kunnen of moeten op basis van deze

decentralisatienorm aan provincie of gemeente worden overgedragen. En vervolgens geldt de decentralisatieplicht enkel voor provincies en gemeenten en niet voor de overige decentrale bestuurslichamen, hoewel in art. 2 lid 2 Waterschapswet het 'functionele decentralisatiebeginsel krachtig en afdoende is verankerd.

In de periode na invoering van deze wettelijke instructienorm – na 1992/1993 derhalve – hebben deze decentralisatiebepalingen hun werk gedaan, maar de resultaten daarvan zijn niet over de gehele linie bevredigend.

In de laatste decennia van de 20e eeuw werd het primaat van de hoofdstructuur – dat is een soort taakmonopolie van rijk, provincie en gemeente ten opzichte van andere decentrale bestuurslichamen – gehanteerd als normatief beleidsuitgangspunt voor het decentralisatiebeleid, maar de realisatie van die beoogde decentralisatie bleef grotendeels achterwege, ook omdat sturende criteria en politieke wil ontbraken. Een duidelijke kentering in het decentralisatiebeleid werd gerealiseerd in de eerste twee decennia van deze eeuw, onder andere veroorzaakt door de economische crisis die zich vanaf 2008 voltrok. De Staatscommissie-Dualisme en lokale democratie bepleitte in 2000 een revitalisering van het politieke stelsel in gemeente en provincie in de uitdrukkelijke combinatie met een veel grotere beleidsvrijheid voor gemeente en provincie, zowel op het punt van taken en bevoegdheden als op het punt van de financiële arrangementen. In 2007 drong de VNG-commissie-Van Aartsen (de Commissie Gemeentewet en Grondwet) opnieuw aan op een fundamentele kanteling in het denken over de uitvoering van overheidsopgaven. Rijk en provincie zouden zichzelf aanzienlijke beperkingen moeten opleggen door zich te concentreren op kerntaken, terwijl de gemeente nu ook echt de 'eerste overheid' zou moeten worden. In een fundamenteel betoog voegde deze commissie daar echter aan toe dat een dergelijke kanteling in het denken en doen per se samen moesten gaan met een aanzienlijke versterking van autonomie, beleidsvrijheid en financiële ruimte voor de gemeenten. Het eigen belastinggebied zou aanmerkelijk moeten worden vergroot en er zouden in Grondwet en Gemeentewet sterk geformuleerde waarborgen moeten komen voor de autonome positie van de gemeenten. De eerdere voorbehouden bij het Europese Handvest lokale autonomie zouden moeten worden beëindigd. En de commissie ging zelfs zover dat de rechter – en wat de commissie betreft zelfs bij voorkeur een Constitutioneel Hof na invoering van een toetsingsrecht – deze nieuwe autonome positie voortdurend zou moeten bewaken en wetsvoorstellen met taaktoedeling zou moeten toetsen aan een nieuwe autonomiebepaling in de Grondwet. De Raad voor het Openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen hadden in 2005 in het rapport *Autonoom of automaat?* en in het *Advies over gemeentelijke autonomie* en de Raad van State in het advies *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen* uit 2006 hun grote zorgen geuit over de sterk afnemende beleidsruimte van de gemeenten en voerden het pleidooi om het streven naar meer autonomie en beleidsvrijheid uitdrukkelijk te koppelen aan het decentralisatie-streven. Ook zou niet zozeer de rechter maar vooral de minister van BZK een versterkte regie moeten krijgen en voeren over dit nieuwe concept van het binnenlands bestuur.

Anders dan in de eerdere periode verdween het primaat van de hoofdstructuur nu geleidelijk achter de horizon. Bij taaktoedeling werd nu veel sterker uitgegaan van een primaat van de gemeente ten opzichte van provincie en rijk. Het beleidsconcept van de gemeente als 'eerste overheid' kreeg een sterk normatieve betekenis. Dit normatieve beleidsprimaat beperkte niet alleen de rol van rijk en provincie, maar beklemtoonde tevens de boven-schikking van de gemeente jegens vormen van functioneel bestuur en deconcentratie. En dit concept werd in de jaren na 2008 mede vanwege de economische crisis en de daarmee verbonden bezuinigingen een centraal uitgangspunt in het decentralisatiebeleid. Door een grootse sanering van het verticale toezicht, door de verdwijning van vele 'rijks-heren' (inspecties etc.) uit de regio – die in het kader van de deconcentratie de gemeenten fors onder de duim hadden gehouden – en door de opruiming van een hele reeks doeluitkeringen kreeg de decentralisatie de impuls die langjarig was beoogd. Maar in retrospectief moet worden geconstateerd dat aan het concept van de 'eerste overheid' van de commissie-Van Aartsen maar in heel beperkte en zelfs in zeker opzicht in averechtse zin toepassing werd gegeven. De wettelijke en grondwettelijke waarborgen voor autonomie werden niet gerealiseerd. Een toetsing door de rechter was onmogelijk geworden omdat invoering van het constitutionele toetsingsrecht niet plaatsvond. Hoewel de dualiseringswetgeving een coördinerende en toetsende rol voor de minister van BZK bij decentralisatie voorstellen had ingevoerd, kwam er van het gebruik van deze nieuwe bevoegdheid vrijwel niets terecht. Van een centrale regie door de minister van Binnenlandse Zaken is geen sprake geweest en wel veroorzaakt door het feit dat criteria voor de beoordeling van taaktoedelingen door de medebewindswetgever over vrijwel de gehele linie ontbraken.

Gevolg van een en ander was dat bij de grote decentralisatie-operaties die vanaf 2010 zich hebben voltrokken er een monopolie ontstond bij de vakdepartementen die als medebewindswetgever optraden. Gedreven

door een aanzienlijke bezuinigingsdoelstelling vanwege de door 'Brussel' gehanteerde 3% norm voor het begrotingstekort overheersten daarbij doelmatigheidsoverwegingen. Taken en bevoegdheden werden in beginsel toegedeeld aan de gemeente als 'eerste overheid'. Waar echter de schaal van de gemeente niet passend was, werd overgegaan tot vergaande vormen van regionalisering. Deze regionalisering voltrok zich voor een deel via de Wgr, waarbij echter in verschillend opzicht het vrijwillige karakter van het verlengde lokale bestuur werd genegeerd. Ook overigens werd steeds vaker overgegaan tot door de nationale overheid onvrijwillig opgelegde regionale verbanden zoals bij de politieregio's, de omgevingsdiensten en de regionale energietransitie. Waar belangrijke takenpakketten bij de gemeenten door de voordeur naar binnen kwamen, verdwenen – vooral voor de kleinere gemeenten – belangrijke delen door de achterdeur meteen weer naar regionale samenwerkingsverbanden. Door deze ontwikkeling heeft het regionale bestuur in de afgelopen decennia een enorme vlucht gekregen en is het regionale bestuur niet meer weg te denken uit het binnenlands bestuur. De aanzienlijke bezuinigingsdoelstellingen – voorheen efficiencykorting geheten – hebben als gevolg gehad dat de klassieke autonomie een grote aderlating heeft ondergaan. Zo hebben de tekorten in het sociaal domein tot gevolg gehad dat de meeste gemeenten inteerden op hun algemene reserves en hun 'vrije' budget en wel zodanig dat er van het vrije en autonome initiatiefrecht vrijwel niets is overgebleven. In de medebewindswetgeving werd op heel verschillende manier vorm en inhoud gegeven aan de beleidsvrijheid van de gemeenten. Voor een echte verbinding tussen decentralisatie en beleidsvrijheid bood het wettelijke kader niet direct een uitgangspunt. En indien bij te decentraliseren taken wel beleidsvrijheid wordt gegeven, maar onvoldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld, dan 'verwordt' de toebedeelde beleidsvrijheid in een taak om vergaand te bezuinigen. Ook dat is een vorm van beleidsvrijheid, maar een geheel andere dan de vrijheid die wordt beoogd.

Vanwege de aard van het bestuursstelsel in provincie en gemeente is er derhalve alle aanleiding om een wettelijk verband te scheppen tussen decentralisatie en beleidsvrijheid. En indien die beleidsvrijheid niet kan worden gegeven, zou dat aanleiding kunnen zijn om de over te dragen taken niet aan provincie of gemeente, maar over te dragen aan andere decentrale bestuurslichamen of vormen van deconcentratie toe te passen.

Met artikel 4 als basis kan in het verplichte Beleidskader decentraal bestuur worden uitgewerkt welke uitgangspunten en criteria hierbij maatgevend zouden moeten zijn. Lid 2 en 3 introduceren een algemene motiveringsplicht voor de ministers. En het vierde lid bepaalt dat Onze Minister op basis van het Beleidskader bedenkingen in kan brengen. En ook hier bestaat – op basis van artikel 18 – de mogelijkheid om bij gebrek aan overeenstemming advies te vragen aan de Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State.

## Artikel 5

**Lid 1: Door middel van het Beleidskader decentraal bestuur waarborgt Onze minister de in art. 124 lid 1 Grondwet gevestigde autonomie van provincie en gemeente. Onder autonomie wordt verstaan dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten.**

**Lid 2: Door middel van het Beleidskader decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitoefening van de autonome taakstelling, zoals omschreven in lid 1, voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincie en gemeente.**

**Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een beperking van de autonomie van provincies en gemeenten, zoals omschreven in lid 1, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht.**

**Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen van Onze Ministers strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid, genoemde Beleidskader decentraal bestuur.**

**Toelichting:** Een veel voorkomend misverstand is dat het onderscheid tussen autonomie en medebewind nauwelijks nog betekenis heeft en dat als gevolg daarvan beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind op één lijn kan worden gesteld met de beleidsvrijheid die is verbonden aan de lokale autonomie. Deze opvatting is strijdig met het stelsel van Grondwet en Provincie- en Gemeentewet. En deze opvatting is ook strijdig met de wijze waarop de provinciale en de lokale democratie functioneren en in elkaar zijn gestoken.

Grondwet, Provincie- en Gemeentewet garanderen een autonome sfeer voor provincies en gemeenten. Deze

decentrale autonomie komt tot uitdrukking in het feit dat provincie en gemeente een 'open huishouding' hebben. Deze decentrale autonomie – en de daarmee verbonden 'open huishouding' is een belangrijk rechtsbeginsel in onze democratische rechtsstaat.<sup>2</sup> De kern van deze autonomie impliceert dat provincie en gemeente een vrij initiatiefrecht hebben om decentrale problemen op te lossen dan wel voorzieningen te creëren, uiteraard voor zover daar niet in is voorzien door andere overheden of indien het privé domein wordt betreden. Deze autonome bevoegdheid vormt tevens de kurk waarop het politieke stelsel in provincie en gemeente drijft. In de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in ons land is dit vrije initiatiefrecht van grote betekenis geweest. In de sfeer van sociale voorzieningen, woningbouw, ruimtelijke ordening etc. namen de gemeenten talrijke initiatieven die later werden voorzien van nationale wettelijke grondslagen. Ook thans is dat vrije initiatiefrecht van provincies en gemeenten nog steeds van cruciale betekenis. Zonder dat initiatiefrecht kan een op basis van directe verkiezingen samengesteld decentraal bestuur niet goed opereren. Voor de uitoefening van deze autonome bevoegdheid beschikken provincie en gemeente over besluit- en regelingsbevoegdheden die zijn geregeld in de organieke wetgeving en hun grondslag vinden in art. 124 Grondwet. En daarbij spreekt het voor zichzelf dat voor de uitoefening van deze autonome bevoegdheden er voldoende financiële middelen voorhanden moeten zijn. De feitelijke situatie is heden ten dage echter dat de uitoefening van deze autonomie – het vrije initiatiefrecht, het stimuleren en ondersteunen van gewenste ontwikkelingen en het creëren van voorzieningen – nauwelijks nog uit de verf kan komen omdat de beschikbare vrije budgetten voor met name de gemeenten er niet of nauwelijks meer zijn. Financiële tekorten in de sfeer van het medebewind worden noodgedwongen op grote schaal afgewenteld op de algemene reserves van gemeenten en op de middelen die voor de autonome taakuitoefening zouden moeten worden ingezet. In het Beleidskader moet worden aangegeven op welke wijze aan deze erosie van de decentrale autonomie een einde kan worden gemaakt. Daarvoor komen diverse instrumenten in aanmerking, zoals (1) een blokkade om medebewindstekorten af te wentelen op het vrije budget; (2) een eigen belastinggebied dat wordt geoormerkt voor de autonome taakuitoefening; (3) een uitdrukkelijke splitsing van de financiële arrangementen in het Provincie- en Gemeentefonds, etc. etc.

In dit verband is tevens het Europees Handvest inzake lokale autonomie van betekenis. In dat document wordt voorgeschreven dat de beleidsvrijheid van de decentrale overheden 'substantial' moet zijn. Daarbij moet meteen worden aangetekend dat deze beleidsvrijheid zowel in de autonome als in de medebewindsfeer kan worden gerealiseerd, maar in de specifiek Nederlandse context is er geen grondwettelijke en wettelijke mogelijkheid om die beleidsvrijheden enkel of in hoofdzaak te creëren via het medebewind.

In de bestuurlijke praktijk heeft deze autonomie drie verschijningsvormen:

- 1 In de eerste plaats zijn alle beslissingen die worden genomen ter uitvoering van de Provincie- en Gemeentewet autonome besluiten. En dan gaat het om benoemingen, institutionele besluiten en tal van andere besluiten. Bij de grondwetsherziening van 1983 is uitdrukkelijk vastgesteld dat de verplichte uitvoering van wetten in formele zin door provincie en gemeenten als medebewind geldt, maar niet de uitvoering van de Provinciewet en de Gemeentewet zelf;
- 2 Autonomie is vervolgens een vrij initiatiefrecht van provincie en gemeente. Nieuwe maatschappelijke problemen kunnen door provincie en gemeente door bestuurlijke besluiten en regels van een oplossing worden voorzien en wel op basis van hun open huishouding. In het rapport 'De eerste overheid' van de VNG-commissie-Van Aartsen<sup>3</sup> werd om die reden voorgesteld deze specifieke en cruciale autonomie in de Grondwet en in de organieke wetgeving als volgt aan te duiden: 'Gemeenten hebben de vrije beschikking over hun huishoudelijke belangen.' Deze omschrijving is weliswaar scherper en meer geprofileerd dan het huidige art. 108 van de Gemeentewet. Nog beter is het om de term 'autonomie' uitdrukkelijk te gebruiken, zoals dat in artikel 5, lid 1 wordt voorgesteld.
- 3 Autonomie betreft vervolgens – en dat is veruit de belangrijkste en grootste categorie – al die besluiten en regels die voorzieningen in het leven roepen, ondersteuning bieden, innovaties stimuleren etc. De aanleg van een zwembad, de bouw van een theater, het uitgeven van een rijk palet aan subsidies, het meefinancieren van innovatieve projecten vindt plaats in de sfeer van de provinciale en lokale autonomie en behoort om die reden tot de kernactiviteit van de provinciale en lokale democratie.

Deze drie verschijningsvormen van de decentrale autonomie zijn niet alleen cruciaal, maar staan ook uitdrukkelijk naast de beleidsvrijheid die via het medebewind binnenkomt.

<sup>2</sup> Uitvoerig over dit rechtsbeginsel: D.J. Elzinga, Decentrale autonomie als rechtsbeginsel en als politiek beginsel, in: Recht, staat en democratie, Deventer 2020, opstel 21, p. 319-331.

<sup>3</sup> De eerste overheid, Rapport van de VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, Den Haag, 2007, p. 30 e.v.

In artikel 5 wordt via het Beleidskader decentraal bestuur de grondwettelijke en wettelijke autonomie gewaarborgd. En daarbij is essentieel dat deze decentrale bestuurslichamen beschikken over voldoende financiële middelen om aan deze specifieke vorm van beleidsvrijheid effectief vorm en inhoud te kunnen geven. Wat als 'voldoende' moet worden aangemerkt is een politiek-bestuurlijke afweging. Het bestaan van beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind kan hier in ieder geval niet als beoordelingscriterium worden gebruikt, want het gaat hier immers om een geheel andere categorie van beleidsvrijheid.

## Artikel 6

**Lid 1: Door middel van het Beleidskader decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitvoering van taken in medebewind voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincies, gemeenten, waterschappen en regionale bestuursvormen. Onder medebewind wordt verstaan dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.**

**Lid 2: Bij toepassing van artikel 2 , tweede lid van de Financiële-verhoudingswet kan Onze Minister bedenkingen kenbaar maken indien de voorgeschreven toelichtingen van Onze Ministers strijdig zijn met het bepaalde in het eerste lid.**

**Toelichting:** De commissie-Van Aartsen bepleitte in 2007 om aan het zesde lid van art. 132 Grondwet een passage toe te voegen, waarin de financiële en fiscale autonomie van provincie en gemeente scherper tot uitdrukking gebracht zou worden. Deze passage luidde: 'Daarbij wordt gewaarborgd dat provincies en gemeenten over voldoende financiële ruimte beschikken voor de uitoefening van hun taken.' De commissie lichtte dit als volgt toe: '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.<sup>4</sup> Dit pleidooi voor aanvulling van de Grondwet is nog steeds van waarde, maar op dezelfde gronden kan worden bepleit om een voorschrift van deze aard ook op te nemen in de organieke wetgeving.

In artikel 5 is voorgeschreven dat in het Beleidskader decentraal bestuur moet zijn geborgd dat provincie en gemeente voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor de uitoefening van hun autonome taken. In dit zesde artikel wordt hetzelfde genormeerd voor de uitvoering van taken in medebewind en wordt dat ook voor de waterschappen bepaald aangezien ook zij uiteraard over voldoende financiële middelen moeten kunnen beschikken voor de uitvoering van hun taken. Ook hier geldt dat de invulling van de term 'voldoende' een politiek-bestuurlijke afweging vergt, maar op grond van deze norm kan in ieder geval worden vastgesteld dat het toedelen van taken aan provincies en gemeenten met aanzienlijke efficiencykortingen – op basis van de weinig overtuigende redenering dat decentraal 'goedkoper' kan werken dan centraal – niet in overeenstemming is met deze norm. En op grond hiervan kan tevens worden bepleit om bij iedere decentralisatie van taken een transitiefonds te vormen voor een overgangperiode en na enige tijd te bezien wat de werkelijke kosten zijn van de decentrale taakuitvoering en vervolgens op basis daarvan de financiering aan te passen.

Art. 6 is een verbijzondering van en aanvulling op de artikelen 108 lid 3 Gemeentewet en art. 105 lid 3 Provinciewet, waarin is geregeld dat bij medebewind de kosten daarvan door het rijk worden vergoed.

Van belang is vervolgens om te bezien welke de relatie van artikel 6 zou moeten zijn tot art. 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dat voorschrift luidt nu als volgt: '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.' Door een wijziging van art. 2 Fw zou tot uitdrukking gebracht moeten dat het hier geen exclusieve bevoegdheid betreft van de vakministers die de betreffende taaktoedeling voorbereiden, maar tevens van de minister van BZK, die op basis van art. 6, lid 2 van de Wet op het decentraal bestuur, een oordeel toekomt en bedenkingen kan inbrengen. Tevens is voorzien in de mogelijkheid van een Transitiefonds waaruit frictiekosten kunnen worden

4 Rapport 'De eerste overheid', op.cit., p. 33.



afgedekt. Ook bij een betere en meer onafhankelijke inschatting vooraf van de kosten die zijn verbonden aan taakoverhevelingen blijven er altijd onzekerheden bestaan die pas bij implementatie duidelijker naar voren komen. Om die reden zou bij omvangrijke taakoverhevelingen een reservefonds moeten worden ingesteld, waaruit overgangskosten kunnen worden geput.

Vanuit dit perspectief zou art. 2 Fvw als volgt kunnen worden geformuleerd:

#### **Artikel 2 Fvw:**

**Lid 1: Indien beleidsvoornemens vanwege het Rijk of vanwege Europese regelgeving leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, gemeenten of waterschappen, 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, gemeenten of waterschappen zijn. De financiële gevolgen worden onderbouwd door een onafhankelijke partij. Bij het betreffende onderzoek wordt de opzet van dit onderzoek afgestemd met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren. Na de effectuering van de beleidsvoornemens wordt getoetst of de financiële gevolgen bij aanvang voldoende in kaart zijn gebracht. Via een Transitiefonds kunnen bij taaktoedelingen financiële fricties worden voorkomen.**

**Lid 2: Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het eerste lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten en provincies blijven, door het Rijk aan hen vergoed.**

Onze Ministers dragen via de fondsbegroting zorg voor het opvangen van de financiële gevolgen, tenzij kan worden aangetoond dat een andere bekostigingswijze beter past. Bij een andere bekostigingswijze geeft men nauwkeurig onderbouwd aan waarom deze bekostigingswijze reëel is om de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten te kunnen opvangen. Voor waterschappen wordt, indien hier aanleiding toe bestaat, op andere wijze in een vergoeding voorzien.

#### **Artikel 7**

**Lid 1: Onze Minister die het aangaat en het provinciebestuur doen het college onderscheidenlijk het waterschapsbestuur desgevraagd mededeling van hun standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente onderscheidenlijk het waterschap van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.**

**Lid 2: Onze Minister die het aangaat doet gedeputeerde staten desgevraagd mededeling van zijn standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de provincie van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.**

**Toelichting:** In algemene zin kan ten aanzien van de artikelen 7 t/m 12 worden opgemerkt dat hier een keuze voorligt om deze bepalingen in de bestaande organieke wetgeving op te nemen, dan wel in Wet op het decentraal bestuur. Voor beide opties zijn goede argumenten aan te voeren. In de huidige opzet is er voor gekozen de voorschriften over te brengen naar de Wet op het decentraal bestuur, maar er zijn ook wel argumenten om het te laten bij een aanpassing van de omgangsbepalingen in de huidige wetgeving.

Artikel 7 heeft dezelfde inhoud als de artikelen 112 Gemeentewet en 110 Provinciewet (en het eerste deel van artikel 57 Waterschapswet). Met deze bewoordingen vestigde de wetgever in 1992 en 1993 een nieuw recht op informatie van de gemeente jegens minister en provinciaal bestuur en van de provincie jegens de minister. Het is een belangrijk onderdeel in de communicatie die noodzakelijk is wanneer de verschillende bestuursniveaus bij hun beleid van elkaar afhankelijk zijn. Hierbij wordt gedacht aan wat is gaan heten het complementaire bestuur. Dit doet zich overwegend voor wanneer de hogere overheid, zonder dat daarvoor een wettelijk kader voorhanden is, invloed wil uitoefenen op de provinciale of gemeentelijke taakbehandling, zoals bij het groeikernenbeleid. Of wanneer de ene overheid voor het nemen van een besluit de medewerking nodig heeft van een andere overheid. Zo zijn voor de aanleg van Rijkswaterstaatwerken bijvoorbeeld

gemeentelijke aanlegvergunningen nodig ingevolge de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening. Ook kan worden gedacht aan de gevallen waarin het beleid van de ene overheid consequenties heeft voor het beleid van andere overheden, bijvoorbeeld bij de opvang van vluchtelingen.

Het gaat in deze Bepaling om aangelegenheden waarbij één of meer individuele provincies c.q. gemeenten en waterschappen specifiek belang hebben en derhalve niet om zaken die voor de provincies, gemeenten en waterschappen in het algemeen van belang zijn. De bepaling heeft ook geen betrekking op informatie die reeds langs andere weg verkrijgbaar is (bijvoorbeeld uit openbare nota's).

De gelding van dit voorschrift is niet absoluut in de zin dat hieraan ook toepassing moet worden gegeven in buitengewone, bijvoorbeeld spoedeisende, omstandigheden. Uit de betrokken wetgeving zelf of uit de strekking daarvan zal voortvloeien of toepassing van artikel 7 achterwege kan blijven.

De voorschriften zien op de provincie en gemeente in hun uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, dus ook waar zij bijvoorbeeld optreden als bevoegd gezag van een school. Ze hebben het karakter van instructienormen: burgers kunnen er geen beroep op doen. De weigeringsgrond 'openbaar belang' is beperkter dan de gronden genoemd in art. 10 WOB. In het verkeer tussen overheden is immers vertrouwelijke mededeling en overleg mogelijk.

Een redelijke toepassing van deze voorschriften brengt met zich mee dat de besturen van provincie, gemeente en waterschap het hogere gezag kunnen vragen de informatie op een redelijke termijn te verschaffen. Bij overschrijding van de termijn dient het hoger gezag dit tijdig te laten weten. Een vraagpunt is of een minister, voorafgaand aan interdepartementaal overleg en voorafgaand aan een kabinetsbeslissing, zijn standpunt ter zake mag of moet geven. De regering nam destijds een ruimhartige positie in. De minister zal dat antwoord in vele gevallen kunnen geven, zij het dat het voorlopig karakter daarvan in een dergelijk geval maar beter kan worden aangeduid.

## Artikel 8

**Lid 1: Onze Minister die het aangaat en het provinciebestuur bieden het college en het waterschapsbestuur desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente onderscheidenlijk het waterschap van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.**

**Lid 2: Onze Minister die het aangaat biedt gedeputeerde staten desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor de provincie van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.**

**Toelichting:** Dit artikel komt overeen met de inhoud van art. 113 Gemeentewet, art. 111 Provinciewet en het tweede deel van art. 57 Waterschapswet en vestigt een recht op overleg van de gemeente en het waterschap, dat wil zeggen het college respectievelijk het dagelijks bestuur, jegens minister en provincie en van gedeputeerde staten jegens de minister. Ook overleg is een element van complementair bestuur. Het gaat bij overleg om meer dan horen of in de gelegenheid stellen een standpunt kenbaar te maken. Het begrip overleg veronderstelt een zekere wederkerigheid. De wederpartij zal tijdens het overleg in ieder geval op de ingebrachte argumenten moeten ingaan en inzicht moeten geven in haar eigen beweegredenen en het overleg kan tot afspraken leiden.

Dit recht op overleg (evenals het recht op informatie uit artikel 7) geldt ook bij verticale relaties in de sfeer van het medebewind. Het complementaire overleg, dat overigens ook in toezichts-relaties kan bestaan, wordt niet verder gejuridificeerd op het punt van object, procedure of toetsingskader ('beginselen van behoorlijk overleg'), noch op het punt van de rechtsgevolgen van afspraken bij dat overleg (bijvoorbeeld ter zake van bestuursovereenkomsten). In dat laatste geval biedt het bestaande overeenkomstenrecht een voldoende instrumentarium, naast de mogelijkheid in bestuursovereenkomsten rechtsgevolgen te regelen.

## Artikel 9

**Lid 1:** Over al hetgeen de provincie betreft dienen gedeputeerde staten Onze Ministers desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de commissaris van de Koning wordt verlangd.

**Lid 2:** Over al hetgeen de gemeente betreft dient het college Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de burgemeester wordt verlangd.

**Lid 3:** Over al hetgeen het waterschap betreft dient het dagelijks bestuur Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij zij dit uitdrukkelijk van het algemeen bestuur wordt verlangd. Het verzoek om bericht en raad door een van Onze Ministers geschiedt, evenals in dat geval het dienen van bericht en raad, door tussenkomst van gedeputeerde staten, tenzij het enkel het verschaffen van feitelijke informatie betreft.

**Toelichting:** Artikel 9 komt overeen met de huidige artikelen 116 Provinciewet, 118 Gemeentewet en 58 Waterschapswet. Het dienen van bericht en raad behelst 'incidentele informatie in concrete zaken in incidentele gevallen'. Hoe verhoudt zich deze categorie van informatieverschaffing tot het later gedurende de parlementaire discussie bij de herziening 1992/1993 in art. 119 lid 4 binnen gevoerde fenomeen van de 'incidentele informatie'? Deze laatste vorm wordt vooral geplaatst tegenover systematische informatie. Het gaat echter meestal wel om informatie die speciaal gecreëerd moet worden voor de vrager. Hier ligt het onderscheid met het dienen van bericht en raad. Deze grens is belangrijk in verband met de onkostenvergoeding, die in het eerste geval wel en in het laatste geval niet wordt gegeven. Bij de schriftelijke voorbereiding van de herziening van 1992/1993 is het onduidelijk gebleven of de kosten van het geven van bericht en raad worden gecompenseerd. Men zal een richtsnoer voor de etikettering (geven 'van bericht en raad' of 'incidentele informatie') in de bestuurlijke praktijk zoals die zich tot op heden heeft ontwikkeld, moeten zoeken.

Bij de waterschappen loopt het vragen en dienen van bericht en raad in beginsel door tussenkomst van gedeputeerde staten, hetgeen voortvloeit uit de grondwettelijke positie (art. 133) van de provincie ten aanzien van de waterschappen. Dit is in de laatste volzin van lid 3 tot uitdrukking gebracht.

## Artikel 10

**Lid 1:** Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen geregeld waarin gedeputeerde staten verplicht zijn tot het verstrekken van systematische informatie aan Onze Minister die het aangaat. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur.

**Lid 2:** Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, na overleg met Onze Minister, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.

**Lid 3:** Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere algemene regels gesteld.

**Lid 4:** Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan, alsmede omtrent de verstrekking en inwinning van incidentele informatie, wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.

**Lid 5:** De voordrachten voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het derde en het vierde lid, worden gedaan door Onze Minister.

## Artikel 11

**Lid 1:** Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan Onze Ministers wie het aangaat. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere

voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur.

**Lid 2:** Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, na overleg met Onze Minister, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.

**Lid 3:** Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere algemene regels gesteld.

**Lid 4:** Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan, alsmede omtrent de verstrekking en inwinning van incidentele informatie, wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.

**Lid 5:** De voordrachten voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het derde en het vierde lid, worden gedaan door Onze Minister.

## Artikel 12

**Lid 1:** Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan het provinciaal bestuur. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling of bij besluit van gedeputeerde staten nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet, de algemene maatregel van bestuur of de provinciale verordening.

**Lid 2:** In de regelingen, bedoeld in de eerste volzin van het eerste lid, wordt tevens aangegeven hoe de financiële gevolgen van de informatieverstrekking voor de gemeente worden gecompenseerd.

**Lid 3:** Het provinciebestuur doet mededeling aan Onze Minister van de inwinning van systematische informatie ingevolge een provinciale verordening.

**Lid 4:** Het bepaalde in de artikelen 10 tot en met 12 is van overeenkomstige toepassing op de waterschapsbesturen.

**Toelichting:** De artikelen 10, 11 en 12 regelen de plicht tot systematische en incidentele informatieverstrekking. Deze bepalingen komen overeen met art. 117 Provinciewet en de artikelen 119 en 120 Gemeentewet. De Waterschapswet kent momenteel geen specifieke bepalingen ten aanzien van dit onderwerp. Via het bepaalde in het vierde lid wordt hierin voorzien. Ook zij hebben immers regelmatig te maken met systematische informatieverstrekking aan het rijk, onder meer aan het CBS.

De artikelen 10 en 11 scheppen een verplichting tot verstrekking en maken het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels daarover te stellen. Bij wet of AMvB kan worden bepaald dat in een ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven. Er is voorzien in een financiële compensatie van de kosten die deze verplichtingen mee brengen. Het gaat hier om systematische informatie die 'Den Haag' steeds vaker 'opvraagt' bij provincies en gemeenten. Dat recht is in vele beleidssectoren voor het rijk een voorwaarde voor een doelmatig bestuur.

Onder systematische informatie wordt verstaan: 'Alle informatie die afkomstig is uit een provinciaal of gemeentelijk informatiesysteem. Dit kan een bestaand of een te ontwikkelen en een geautomatiseerd of een handmatig gevoerd systeem betreffen.' Een onbekrompen gebruik van dit recht op informatie door de hogere overheid tast echter de gemeentelijke autonomie aan, belemmert de democratische controlebaarheid van deze informatievoorzieningen en legt een stijgend beslag op de gemeentelijke middelen. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de informatievoorziening kunnen daarenboven ook nog in het gedrang komen.

Deze overwegingen bieden zeker een motief voor het streven, zoals dat in deze voorschriften tot uiting komt,

om deze systematische informatievoorziening te normeren. De wetgever stelt daarom een wettelijke basis voor informatieverschaffing verplicht. Hij bindt de informatieverstrekking bovendien aan een doel: de inlichtingen moeten nodig zijn voor de uitoefening van de taak van de informatievragers, terwijl op grond van artikel 1 een overlegverplichting bestaat voor ministers met de minister van Binnenlandse Zaken. Zowel bij vrije als verplichte informatieverstrekking kunnen deze voorschriften tezamen een waarborg vormen tegen een al te uitbundige benutting van dit middel. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat daarin omschreven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verschaft.

Vooraf met het oog op financiële compensatie van de onkosten gemoeid met informatieverschaffing, wordt binnen de systematische informatieverstrekking een onderscheid gemaakt tussen standaardverstrekking van systematische informatie en variabele verstrekking van systematische informatie. Standaardverstrekking is het verschaffen van systematische informatie, waarbij tevoren zijn vastgelegd: de gevallen waarin informatie wordt verstrekt, de informatie die wordt verstrekt, de frequentie en de vorm van verstrekking. Bij variabele verstrekking van systematische informatie zijn deze aspecten niet tevoren vastgelegd.

De incidentele informatie, waarvan in het vierde lid van bepaling 10 en 11 sprake is, vormt een restcategorie. Het is alle informatie die niet valt onder het begrip systematische informatie, noch onder het boven besproken 'dienen van bericht en raad'.

Artikel 12 regelt op het punt van de systematische informatievoorziening de verhouding tussen gemeente en provincie. Deze laatste kan in de gevallen bij de wet of krachtens de wet, maar ook bij provinciale verordening bepaald, deze informatieverstrekking vergen, ook in een autonome verordening die overigens wel ingevolge het derde lid van artikel 11 aan de minister van Binnenlandse Zaken moet worden meegedeeld. De financiële gevolgen worden voor de gemeente gecompenseerd.

### Artikel 13

**Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen, gemeentebesturen en waterschapsbesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden, wijkt van het bepaalde in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Wet op het decentraal bestuur niet af dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.**

**Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.**

**Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.**

### Artikel 14

**Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden houdt rekening met het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen in provincie en gemeente, zoals gevestigd in art. 125 Grondwet.**

**Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken b indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid, voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.**

**Toelichting:** De artikelen 13 en 14 regelen de bijzondere status van de Provinciewet, de Waterschapswet en de Gemeentewet en komen deels overeen met de voorschriften in art. 113 Provinciewet en art. 115 Gemeentewet. Vastgelegd is dat een bijzondere wet, waarbij van de provincie- en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in taken en bevoegdheden van de provincie-, gemeente- en waterschapsbesturen, in beginsel niet afwijkt van de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Wet op het decentraal bestuur. Slechts wanneer dat 'bijzonder' aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar

belang, lijdt deze regeling uitzondering. In dat geval behoort de toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking te bevatten. In het in artikel 1, eerste lid, genoemde Beleidskader decentraal bestuur kunnen nadere criteria worden geformuleerd voor deze afwijkingspraktijk.

Deze bepaling is het gevolg van de aanneming van een amendement bij de herziening van de Gemeentewet in 1992, doorgezet naar de Provinciewet en destijds betrekkelijk uitgebreid besproken. De regering: 'Het feit dat de gemeentewet formeel niet van een hogere rangorde is dan andere formele wetten, neemt niet weg dat zij materieel voor de bijzondere wetgever richtinggevend is. Hoewel bij lex specialis in beginsel kan worden afgeweken van de Provinciewet en de Gemeentewet, is het gewenst dat de bijzondere wetgever slechts in uiterste noodzaak afwijkt van het wettelijke kader van deze beide wetten. De afwijking zal bovendien uitdrukkelijk moeten blijken en gemotiveerd moeten worden.' De tekst van de artikelen 13 en 14 breidt de werking nu uit naar de waterschapsbesturen. Tot dusver kent de Waterschapswet een dergelijke bepaling niet. Algemene en organieke wetten, zoals de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Wet op het decentraal bestuur, hebben een materieel richtinggevende positie ten opzichte van bijzondere wetgever. Voor de bijzondere wetgever volgt hieruit een algemeen erkende rechtsplicht het in de organieke wetgeving neergelegde stelsel te respecteren.

Het parlementaire debat draaide vooral om de vraag of deze in het ongeschreven recht liggende positie in het geschreven recht, hier in de Gemeentewet, moest worden geëxpliciteerd. Een dergelijke afzonderlijke bepaling werd sterk bepleit door de VNG. Met name de regering vond deze transformatie overbodig. Gezien het karakter van 'rijksinterne' instructie zou een voorschrift van dien aard veel eerder op zijn plaats zijn in de Aanwijzingen voor de rijksdienst. Verder vreesde de regering een gevaarlijke a contrario redenering ten opzichte van andere algemene wetten, zoals bijvoorbeeld de Termijnenwet en de Algemene wet bestuursrecht. Zonder uitdrukkelijk wettelijk voorschrift zou dan wel stilzwijgend van deze algemene wetten kunnen worden afgeweken. Door aanneming van het genoemde amendement werd dit pleit echter beslecht. Er moet derhalve een 'openbaar belang' worden gediend bij afwijking van het wettelijke bevoegdheden-patroon. En het voorstel van wet moet uitdrukkelijk de 'gronden' voor deze afwijking bevatten.

In artikel 14 wordt het hoofdschap van de staten en raden als richtsnoer geformuleerd. In het Beleidskader decentraal bestuur kunnen op basis van deze wettelijke grondslag nadere criteria worden geformuleerd die maatgevend zijn voor de medebewindswetgever en op grond van artikel 1 door de minister van BZK als toetsingscriteria kunnen worden gehanteerd. Aan de hand van deze wettelijke bepalingen en de uitwerking daarvan in het Beleidskader kunnen de vertegenwoordigende organen beter in positie worden gebracht. Zo zou bij aanwezigheid van deze normen en uitwerkingen het onmogelijk zijn geweest om de gemeenteraden uit te schakelen in de eerste fase van de energie-transitie, waarbij in het Klimaatakkoord de colleges bevoegd werden verklaard om de eerste RES-inbreng te verzorgen. Als algemeen uitgangspunt zou in het Beleidskader kunnen worden geformuleerd dat bij ingrijpende transitie de vertegenwoordigende organen in een goede positie moeten worden gebracht. En vervolgens dat onttrekking van bevoegdheden in dergelijke gevallen niet is toegestaan.

## **Artikel 15**

**Lid 1: Bij of krachtens de wet kan onderscheid worden gemaakt tussen provincies onderscheidenlijk gemeenten.**

**Lid 2: Dit onderscheid tussen provincies en gemeenten beperkt zich tot de taken en bevoegdheden die in medebewind worden opgedragen.**

**Lid 3: Bij of krachtens de wet kunnen gemeentelijke taken aan provincies worden overgedragen.**

**Lid 4: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een onderscheid tussen provincies en gemeenten of waarbij gemeentelijke taken aan provincies worden overgedragen, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.**

**Lid 5: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.**

**Toelichting:** Artikel 15 vervangt art. 106 Provinciewet en art. 109 Gemeentewet. Hebben alle provincies en gemeenten dezelfde bevoegdheden of kan hier worden gedifferentieerd? Artikel 15 opent de mogelijkheid van differentiatie tussen provincies, tussen gemeenten en tussen waterschappen: 'Bij of krachtens de wet kan onderscheid worden gemaakt tussen provincies, onderscheidenlijk gemeenten en waterschappen.' De zinsnede 'zo nodig' uit de artikelen 106 Provinciewet en 109 Gemeentewet is geschrapt en wel omdat dit als een beperking kan worden gezien. De beoogde differentiatie betreft niet de organieke structuur van provincies, gemeenten en waterschappen, maar ziet primair op verschillen bij de uitvoering van medebewindstaken.

De artikelen 106 Provinciewet en 109 Provinciewet waren in 1992/1993 nieuw en overgenomen uit het advies van de 'Werkgroep grote steden' en bedoelden een bijdrage te leveren aan het mogelijk maken van differentiatie, vooral met het oog op de grote steden. In de Provinciewet en Gemeentewet zelf zag de regering geen concrete mogelijkheden voor differentiatie. Deze organieke wetten boden een uniform kader, een 'paraplu'; binnen de hoofdlijnen van Provinciewet en Gemeentewet waren overigens wel verschillende invullingen mogelijk ten behoeve van bijvoorbeeld de grote steden. Zo kent de Gemeentewet de mogelijkheid van delegatie van bevoegdheden aan commissies en een sinds 1992 vergrote delegatiemarge voor de raad aan college en commissies. Delegatie in het algemeen, en binnengemeentelijke decentralisatie in het bijzonder, alsmede de bevordering van ambtelijke deconcentratie en een uitbreiding van de mogelijkheden tot mandatering moesten de gewenste invulling van de marges in het op hoofdlijnen uniforme bestel verwerkelijk maken. In de Provinciewet bestaat in art. 107 een mogelijkheid om bevoegdheden tot regeling en bestuur 'over te dragen' (door te delegeren) aan inliggende gemeenten en waterschappen.

Artikel 15 ziet aanvullend vooral op de sfeer van het medebewind wanneer de behoefte bestaat aan een verschil in behandeling van verschillende provincies, verschillende gemeenten of groepen van gemeenten. In autonomie kan in dit opzicht niet worden gedifferentieerd. De wetgever dacht in 192/1993 vooral aan differentiatie ten behoeve van de grootste gemeenten. De woorden 'zo nodig' betekenden dat de noodzaak van de differentiatie zal moeten worden aangetoond en worden vermeld in de toelichting bij de bijzondere wet of andersoortige regeling. Differentiatie is slechts aanvaardbaar 'indien het belang van differentiatie in een bepaalde situatie zwaarder weegt dan dat van een uniforme benadering van gemeenten'. Aanvankelijk werd voorgesteld dat differentiatie slechts zou kunnen geschieden ten aanzien van groepen gemeenten. De criteria waarop de groepen werden ingedeeld, zou niet beperkt mogen zijn tot aard en schaal (suggestie VNG) of inwonertal. Differentiatie zal veelal op medebewind betrekking hebben, maar kan volgens de regering niet worden uitgesloten ten aanzien van door de Gemeentewet gevorderd bestuur. Hoewel de bevoegdheid in veel gevallen zal worden aangewend om de grote gemeenten wat meer armslag te geven, lijkt het niet uitgesloten dat ook aan kleinere gemeenten meer bevoegdheden op bepaalde terreinen kunnen worden geboden. De regering voegde er later nog aan toe, dat tot op heden differentiatie steeds wordt toegepast – want ook vroeger was differentiatie mogelijk – om gemeenten extra mogelijkheden of keuzes te bieden. Naar aanleiding van opmerkingen in het Eindverslag is het vereiste van de 'groepen' komen te vervallen. Hierdoor wordt de mogelijkheid van een apart regime ten aanzien van één gemeente niet bij voorbaat uitgesloten. De regering bleef weerstand bieden tegen het opnemen van criteria voor differentiatie. Dat zou verhinderen dat differentiatie op zo flexibel mogelijke wijze zou kunnen worden toegepast.

Artikel 15 herhaalt de mogelijkheid tot differentiatie tussen provincies en tussen gemeenten, maar maakt het aanvullend in het derde lid mogelijk om gemeentelijke taken toe te delen aan provincies. Waar het geboden is om bijvoorbeeld de taken van grote steden uit te breiden of deze grote steden taken te laten verrichten voor omliggende kleinere gemeenten, kan voor de meer landelijke gebieden in een provinciale taakstelling worden voorzien in plaats van een taaktoedeling aan de grote stad. Waar thans bijvoorbeeld taaktoedeling plaats vindt in regionaal verband met als deelnemers alle gemeenten binnen de provinciegrenzen kan op grond van deze bepaling ook worden voorzien in een provinciale taakstelling. Of bij uitbreiding van de taak van een grote stad ten koste van omliggende gemeenten kan voor andere gemeenten binnen een provincie worden voorzien in een provinciale taakstelling. Dit biedt niet alleen in die gevallen een bestuursvorm die overzichtelijk en eenvoudig is, maar ook een bestuursvorm die een democratisch gelegitimeerd verantwoordingsforum heeft en dat is bij de vormen van regionaal bestuur veel minder of veelal niet het geval.

Artikel 15, vierde en vijfde lid deelt Onze Minister een coördinerende en toetsende rol toe en Onze Minister kan bedenkingen inbrengen indien maatregelen of voornemens tot differentiatie in strijd zijn met het Beleidskader decentraal bestuur.

Ten slotte is het inzake differentiatie van belang om een onderscheid te maken tussen taakdifferentiatie als resultante en wettelijke taakdifferentiatie. Met taakdifferentiatie als resultante wordt bedoeld op de te constateren feitelijke situatie dat het takenpakket van gemeenten (en provincies) enorm van elkaar verschillen. Dit als gevolg van een combinatie van zelf opgepakte taken (autonomie), verschil in wettelijke taaktoedeling in medebewind en de keuzes die provincie- en gemeentebesturen daarbij maken in de hen gegeven beleidsruimte.

Bij wettelijke taakdifferentiatie is het de wetgever die in wet- en regelgeving onderscheid maakt in toe te delen medebewindstaken tussen bijvoorbeeld gemeenten. Uit de wetsgeschiedenis van de wijziging van de Gemeentewet in 1994 komt naar voren dat "bij of krachtens de wet" in het huidige artikel 109 moet worden gelezen als: "bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet". Dit betekent dat onderscheid in taken die in de Gemeentewet zijn geregeld, niet mogelijk is. Hetzelfde geldt voor de Provinciewet. Aldus is geborgd dat de grondwettelijke bepalingen ten aanzien van de inrichting, taken en bevoegdheden van het provincie- en gemeentebestuur uniform wettelijk zijn geregeld en voor alle provincies en gemeenten dezelfde zijn. Dit blijft een belangrijk ordeningsprincipe in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Indien de wetgever voornemens is onderscheid te maken in taken van provincies en gemeenten in materiewetten (medebewind) vraagt dit op zijn minst een overtuigende onderbouwing waarom afgeweken wordt van het uniformiteitsbeginsel in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Een interessante optie kan zijn om het wettelijk mogelijk te maken dat taken die aan gemeenten zijn toegewezen over te dragen aan provincies, als de aard en omvang van die taak zich daar niet tegen verzet. Op deze manier kan een praktische oplossing worden gevonden voor die situaties waarin gemeenten onvoldoende in staat zijn om zelf of via regionale samenwerking taken uit te voeren en gemeentelijke herindeling niet gewenst is.

Differentiatie in de sfeer van de waterschappen wordt in dit voorschrift niet geregeld. Gezien de huidige schaalgrootte van de waterschappen is er geen reden voor taakdifferentiatie en het zou in die zin de klok ook sterk terugzetten. Tot 2005 vierde taakdifferentiatie bij de waterschappen hoogtij en waren er in één en hetzelfde gebied vaak verschillende waterschappen voor de verschillende taken. Vooral op initiatief van de UWV, dus de waterschappen zélf, is hier een einde aan gekomen, waardoor de waterschappen automatisch eenvormiger zijn geworden.

## Artikel 16

**Lid 1: Vormen van regionaal bestuur die door Onze Minister die het aangaat verplicht aan provincies en gemeenten worden opgelegd, vereisen een specifieke wettelijke grondslag.**

**Lid 2: Bij toepassing van deze verplichte vormen van regionaal bestuur wordt van rijkswege in de financiering voorzien en wordt een financiële aansprakelijkheid van de Staat aangehouden. Deze financiering gaat van het Rijk naar de gemeenten en van de gemeenten vervolgens naar de betreffende regio.**

**Toelichting:** Het regionaal bestuur heeft in ons land de afgelopen decennia een enorme vlucht genomen en dat betekent dat het regionale bestuur niet meer weg te denken is uit het decentraal bestuur. Waar voorheen onder toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen vooral beleidsarme aangelegenheden in regionale verbanden werden ondergebracht, is dat beeld in de afgelopen tijd substantieel veranderd. En wel in die zin dat thans ook tal van beleidsvolle aangelegenheden op het regionale niveau worden belegd, bijvoorbeeld in de sfeer van omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's, in het sociaal domein, ten aanzien van de energie-transitie etc. Niet steeds hebben deze vormen van regionaal bestuur vanaf het begin een specifieke wettelijke grondslag. Vooral de vorming van de RES-regio's in het kader van de regionale energiestrategie is hier illustratief. Op 22 mei 2016 werd de Deal Pilots Regionale Energiestrategie ondertekend door de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg. De RES-regio's stelen verder op een paragraaf uit het regeerakkoord. In dit akkoord wordt aangegeven dat 'met gemeenten, provincies, waterschappen en netbeheerders (het rijk) per regio een plan (maakt) voor verduurzaming van de gebouwde omgeving om te komen tot een programmatische aanpak met een optimale mix van energiebesparing, duurzame warmte en duurzame opwekking'. De pilots en het regeerakkoord hebben geleid tot de RES-regio's



die in het Voorstel voor Hoofdpijnen van het Klimaatakkoord van 10 juli 2018 worden genoemd. Het voorlopige akkoord op hoofdpijnen is hierna verder uitgewerkt in het Concept Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021- 2030 van 6 november 2018. De regionale indeling is overigens in het voorstel en in het concept niet terug te vinden. Toch was de indeling vanaf het begin wel zo ongeveer bekend. Er was derhalve geen formeel besluit, er was geen aanwijzing van een minister en er was nog geen wettelijke grondslag voor de RES-regio's. Ook bij de GHOR, de Veiligheidsregio en de omgevingsdienst werden de decentrale overheden door het rijk gevraagd om mee te werken aan de totstandkoming van samenwerkingsverbanden. Aanvankelijk leken die een vrijwillig karakter te dragen. Toch werden de samenwerkingsverbanden al vrij vroeg als tamelijk dwingend ervaren door bestuurders en volksvertegenwoordigers van decentrale overheden. Uiteindelijk heeft dat geleid tot verplicht vrijwillige samenwerking. De RES-regio's worden ingesteld door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Op basis van de genoemde akkoorden is voorgeschreven dat de colleges beslissen over de zogenaamde RES-inbreng. De colleges van de afzonderlijke gemeenten werden bevoegd verklaard om zich te committeren aan die inbreng vanuit de afzonderlijke gemeenten. En er werd in het vooruitzicht gesteld dat als de ingebrachte arrangementen in 'Den Haag' waren getoetst, gewogen en waarschijnlijk bijgesteld in de tweede vervolgfase de gemeenteraden er hun zegen aan mochten geven. Het principiële vraagstuk wat zich hier – en bij andere regiovormingen – voordoet, is of door middel van akkoorden – regeerakkoorden, klimaatakkoorden, klimaatplannen etc. – een wijziging van gemeentelijke bevoegdheden kan worden gerealiseerd? Vanuit het hoofdschap van de gemeenteraad is het evident dat een ingrijpende gemeentelijke energie-transitie van deze omvang in alle fases behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenteraad en niet van het college. In sectorale wetgeving kan uiteraard in een beslisbevoegdheid van het college of van de provinciale of nationale overheid worden voorzien, maar die wetgeving is er niet in het geval van de RES-regio's.

In het voorgestelde artikel wordt nu geregeld dat vorming van dergelijke regio's niet langer kan zonder voorafgaande wettelijke grondslag. Bij die wetgeving kan dan zorgvuldig worden afgewogen of wel niet moet worden geïntervenieerd in de bevoegdheidsverdeling uit de Provinciewet en de Gemeentewet. In dergelijke gevallen is dan tevens artikel 13 van toepassing, waarbij wordt voorgeschreven dat slechts in goed gemotiveerde uitzonderingsgevallen kan worden afgeweken van de in de Provinciewet, Waterschapswet en Gemeentewet voorgeschreven bevoegdheidsverdeling.

In het tweede lid wordt bepaald dat bij verplichte regiovorming er geen financiële aansprakelijkheden voor de deelnemende decentrale bestuurslichamen kunnen worden gecreëerd. Deze financiële aansprakelijkheden van provincie en gemeenten jegens het regionaal bestuur vormen een probleem van betekenis. Bij vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr is de afweging of wel of niet wordt deelgenomen en of de financiële aansprakelijkheden werkbaar en aanvaardbaar zijn, overgelaten aan provincie en gemeente. Bij verplichte regionale samenwerking is die afweging er niet of beperkt en om die reden ligt het in de rede om in die gevallen te voorzien in een financiering van rijkswege, waarbij de financiële aansprakelijkheden van provincies c.q. gemeenten worden uitgeschakeld. In dergelijke gevallen kan nog wel worden geopteerd om deze regionale besturen wel als verlengd lokaal bestuur te kwalificeren, waardoor de controle en verantwoordingsmogelijkheden op basis van de Wgr in stand blijven. Het is echter ook mogelijk om deze regio's geheel te ontkoppelen van provincie en gemeente. En bij toepassing van het volgende artikel 17 ontstaat een zelfstandig forum voor verantwoording en controle op regionaal niveau.

## Artikel 17

**Lid 1: Onze Minister bevordert de ordening van het regionaal bestuur.**

**Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot regiovorming en die provincies en gemeenten raken, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.**

**Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.**

**Lid 4: Ten behoeve van het regionaal bestuur wordt bij de wet voorzien in adequate verantwoordings- en controle-fora via de gemeenteraden of anderszins. Bij territoriale samenval van regionaal en provinciaal bestuur kunnen provinciale staten worden ingeschakeld.**

**Toelichting:** Het vraagstuk van de met provincie en gemeente ‘verbonden partijen’ kenmerkt zich door versnippering en verscheidenheid. Diverse vormen worden toegepast, waarbij in de meeste gevallen sprake is van vrijwillige samenwerking, echter in toenemende mate worden ook verplichte vormen van samenwerking opgelegd. Deze verscheidenheid – en de daaruit voortvloeiende versnippering – bemoeilijkt een adequate sturing door en verantwoording aan de betrokken besturen, raden en staten. Door ordening van het regionaal bestuur kunnen betere vormen van sturing en verantwoording worden gecreëerd. Daarbij behoort het uitgangspunt te zijn dat de rechtstreeks gekozen provinciale staten en de gemeenteraden als verantwoordings- en sturingsforum een preferente positie hebben. Dit sluit echter niet uit dat kan worden geëxperimenteerd met fora die van de staten en/of raden zijn afgeleid. Onder omstandigheden kunnen – zoals het vierde lid het formuleert – bij samenvallend tussen het territorium van het regionale bestuur en het provinciale bestuur provinciale staten als verantwoordingsforum worden ingeschakeld, hetgeen als een aanvulling op de mogelijkheid voor taakdifferentiatie uit artikel 15 kan worden aangemerkt.

### Artikel 18

**Bij de toepassing van artikel 1, vierde lid; artikel 4, vierde lid; artikel 5, vierde lid; artikel 6, tweede lid; artikel 13, derde lid; artikel 14, derde lid; artikel 15, vijfde lid; artikel 17, derde lid kan Onze Minister – bij gebrek aan overeenstemming – advies vragen aan de Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State.**

**Toelichting:** Conflictbeslechting bij gebrek aan overeenstemming tussen vakministers en de minister van BZK kan niet worden toebedeeld aan een externe instantie of aan de rechter. Een dergelijke vorm van conflictbeslechting is in strijd met de grondvormen en constitutionele uitgangspunten van ons parlementaire stelsel. De homogeniteit van de ministerraad, de eenheid van de Kroon en de aanwezigheid van de Staten-Generaal als verantwoordingsforum voor het kabinet hebben tot gevolg dat verschillen van opvatting tussen ministers moeten worden beslecht in de ministerraad en dwingen tot eenvormige regeringsstandpunten waarbij verschillen van opvatting zijn opgeheven. In de voorbereiding op de finale besluitvorming in de ministerraad kan wel worden voorzien in een tijdelijke ‘stand-still’, waarbij advies wordt gevraagd aan een externe instantie om alle ‘pro’s’ en ‘contra’s’ te wegen en te adviseren in de ene of de andere richting. Om de doorzettingsmacht van de minister van BZK inzake de ordening van het openbaar bestuur jegens de overige ministers meer profiel te geven, zou een te vormen Afdeling Bestuursgeschillen bij de Raad van State deze adviserende rol kunnen vervullen. Eventueel zou kunnen worden volstaan met advisering door een speciale Sectie van de huidige Afdeling advisering van de Raad van State.

In artikel 18 is aangegeven in welke gevallen Onze Minister deze adviezen kan vragen en in de Wet op de Raad van State wordt deze adviesprocedure nader uitgewerkt.

In meer algemene zin zou een dergelijke in te stellen Afdeling bestuursgeschillen bij de Raad van State kunnen worden belast met bestuursgeschillen tussen overheden. Ook in die gevallen gaat het dan om een advies, waarbij uiteindelijk de Kroon beslist. De Grondwet biedt in beginsel aanknopingspunt voor een dergelijke vorm van Kroonberoep. Dit aspect van beslechting van bestuursgeschillen tussen overheden in algemene zin wordt echter in deze Proeve buiten beschouwing gelaten, want deze materie zou uitputtend moeten worden geregeld in de Wet op de Raad van State. Dit aspect is in dit verband wel van belang omdat de vorming van een dergelijke nieuwe Afdeling niet mogelijk en werkbaar is indien dit nieuwe instituut zich enkel bezig zou moeten houden met de advisering, zoals voorzien in artikel 18.

Volgens het tweede lid van artikel 73 Grondwet is de Raad of een afdeling van de Raad belast met het onderzoek van de geschillen van bestuur die bij koninklijk besluit worden beslist en draagt hij of zij de uitspraak voor. De grondwettelijke term ‘geschillen van bestuur’ is in de Grondwet zelf niet gedefinieerd en daarvan is in de parlementaire stukken ook geen omschrijving te vinden. Bij de bestuursgeschillen die bij koninklijk besluit worden beslist, ging het vroeger met name om het administratief beroep op de Kroon, waarover de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State adviseerde. Daarnaast werd in 1976 voor een groeiend aantal zaken een andere afdeling, namelijk de Afdeling rechtspraak, belast met onafhankelijk rechtspraak inzake beroepen tegen overheidsbesluiten. In het Benthem-arrest oordeelde het EHRM dat de procedure van het Kroonberoep waarin de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State advies uitbracht aan de Kroon, niet kon worden beschouwd als een onafhankelijke en onpartijdige rechtsgang

als bedoeld in artikel 6 EVRM. Naar aanleiding van het arrest trad op 1 januari 1988 de Tijdelijke wet Kroon-  
geschillen in werking. Ingevolge deze wet konden geschillen waartegen voorheen Kroonberoep mogelijk was  
voortaan worden voorgelegd aan de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, totdat  
in 1994 een nieuwe inrichting van de rechtspraak in werking trad en de Afdeling bestuursrechtspraak de  
rechterlijke taken van de Afdeling rechtspraak en de Afdeling voor de geschillen van bestuur overnam. Na het  
Bentham-arrest betreft het nog slechts de koninklijke besluiten waarbij geschillen tussen openbare lichamen  
als bedoeld in artikel 136 Gw worden beslist. Volgens artikel 20 Wet RvS heeft de Afdeling advisering tot taak  
het ontwerp van een koninklijk besluit op te stellen als bedoeld in artikel 136 Gw. De regering kan ingevolge  
het tweede lid van artikel 20 Wet RvS van het advies afwijken volgens de in deze bepaling voorgeschreven  
procedure. Inzake de geschillen tussen landen van het Koninkrijk lijkt het Kroonberoep aan een revival bezig.  
Zo kent bijvoorbeeld de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten in de artikelen 26 en 27 een  
mogelijkheid om tegen daar genoemde besluiten beroep op de Kroon in te stellen. De Raad van State van  
het Koninkrijk is belast met de voorbereiding van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep. Bij  
de vorming van een 'hernieuwde' Afdeling bestuursgeschillen kan van deze grondwettelijke basis gebruik  
worden gemaakt. De specifieke aspecten van deze vorm van conflictbeslechting blijven hier buiten beschou-  
wing. Een en ander moet worden geregeld door een aanpassing van de Wet op de Raad van State.  
Bij het achterwege blijven van een speciale Afdeling bestuursgeschillen ligt het in de rede om de adviesrol uit  
art. 18 toe te delen aan één van de Secties (of aan een nieuwe Sectie) van de Afdeling advisering van de Raad  
van State.

In het kader van een in te richten vorm van conflictbeslechting of arbitrage is het gewenst dat ook de koepels  
daartoe toegang krijgen. Hangende deze arbitrage of conflictbeslechting zou een periode van 'freeze'  
mogelijk moeten zijn, waarbij de voorbereiding door kan gaan, maar de taak nog niet daadwerkelijk kan  
worden overgedragen of aangepast.

# Bijlage 1 Inhoud van het Beleidskader: bouwstenen

Onder de volgende punten wordt een indicatie gegeven welke inhoud het Beleidskader decentraal bestuur zou kunnen hebben. Op onderdelen wordt daarbij opnieuw verwezen naar de Proeve en de toelichting daarop. Op andere onderdelen wordt volstaan met een eerste aanduiding, dan wel een problematisering.

## 1 Waarborging van decentrale autonomie

Grondwet, Provincie- en Gemeentewet garanderen een autonome sfeer voor provincies en gemeenten. Deze decentrale autonomie komt tot uitdrukking in het feit dat provincie en gemeente een 'open huishouding' hebben. Deze decentrale autonomie – en de daarmee verbonden 'open huishouding' is een belangrijk rechtsbeginsel in onze democratische rechtsstaat. De kern van deze autonomie impliceert dat provincie en gemeente een vrij initiatiefrecht hebben om decentrale problemen op te lossen dan wel voorzieningen te creëren, uiteraard voor zover daar niet in is voorzien door andere overheden of indien het privé-domein wordt betreden. Deze autonome bevoegdheid vormt tevens de kurk waarop het politieke stelsel in provincie en gemeente drijft. In de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in ons land is dit vrije initiatiefrecht van grote betekenis geweest. In de sfeer van sociale voorzieningen, woningbouw, ruimtelijke ordening etc. namen de gemeenten talrijke initiatieven die later werden voorzien van nationale wettelijke grondslagen. Ook thans is dat vrije initiatiefrecht van provincies en gemeenten nog steeds van cruciale betekenis. Zonder dat initiatiefrecht kan een op basis van directe verkiezingen samengesteld decentraal bestuur niet goed opereren. Voor de uitoefening van deze autonome bevoegdheid beschikken provincie en gemeente over besluit- en regelingsbevoegdheden die zijn geregeld in de organieke wetgeving en hun grondslag vinden in art. 124 Grondwet. En daarbij spreekt het voor zichzelf dat voor de uitoefening van deze autonome bevoegdheden er voldoende financiële middelen voorhanden moeten zijn. De feitelijke situatie is heden ten dage echter dat de uitoefening van deze autonomie – het vrije initiatiefrecht en het scheppen van voldoende voorzieningen, subsidies, cofinanciering etc- nauwelijks nog uit de verf kan komen omdat de beschikbare vrije budgetten voor met name de gemeenten er niet of nauwelijks meer zijn. Financiële tekorten in de sfeer van het medebewind worden noodgedwongen op grote schaal afgewenteld op de algemene reserves van gemeenten en op de middelen die voor de autonome taakuitoefening zouden moeten worden ingezet. In het Beleidskader moet worden aangegeven op welke wijze aan deze erosie van de decentrale autonomie een einde kan worden gemaakt. Daarvoor komen diverse instrumenten in aanmerking, zoals (1) een blokkade om medebewindstekorten af te wentelen op het vrije budget; (2) een eigen belastinggebied dat wordt geoormerkt voor de autonome taakuitoefening; (3) een uitdrukkelijke splitsing van de financiële arrangementen in het Provincie- en Gemeentefonds, etc. etc.

In dit verband is tevens het Europees Handvest inzake lokale autonomie van betekenis. In dat document wordt voorgeschreven dat de beleidsvrijheid van de decentrale overheden 'substantial' moet zijn. Daarbij moet meteen worden aangetekend dat deze beleidsvrijheid zowel in de autonomie als in de medebewindssfeer kan worden gerealiseerd, maar in de specifiek Nederlandse context is er geen grondwettelijke en wettelijke mogelijkheid om die beleidsvrijheden enkel te creëren via het medebewind.

## 2 Beleidscriteria voor taaktoedeling

Een effectieve coördinatie van het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen en de toetsing en beoordeling van de medebewindswetgeving staat of valt met de aanwezigheid van criteria welke taken om welke redenen aan het ene of het andere bestuurslichaam moeten of kunnen worden toebedeeld. Versterking en nadere profilering van de positie van de minister van BZK heeft weinig effect wanneer deze criteria ontbreken of een weinig richtinggevend karakter hebben. In de huidige praktijk is gebleken dat ondanks de omgangsbepalingen in de Provinciewet en in de Gemeentewet – en de Code interbestuurlijke verhoudingen – de coördinatie- en beoordelingsbevoegdheden uit deze omgangsbepalingen niet goed uit de verf kunnen

komen. Het feitelijke gevolg daarvan is dat de vakdepartementen bij de voorbereiding van medebewindswetgeving een soort monopolie hebben, waardoor er een grote diversiteit is in uitvoeringsarrangementen. Om dit monopolie te doorbreken is een eerste vraag of hiervoor in het Beleidskader een algemeen normatief uitgangspunt in het leven kan worden geroepen.

In het Beleidskader nu moet nader worden aangegeven welke implicaties de aanwezigheid van de bestuurslichamen van de algemene democratie kan of moet hebben voor taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen. Wat zijn hier de beslissende criteria? Naast overwegingen van doelmatigheid speelt hier de beleidsvrijheid een sterk maatgevende rol en wel omdat daardoor een rechtstreeks verband wordt gecreëerd met de aard van het politieke stelsel. Bij afwezigheid van een substantiële beleidsvrijheid kunnen dergelijke taken ook worden toebedeeld aan bestuurslichamen die buiten de algemene democratie vallen: functioneel bestuur of deconcentratie.

Om effectieve criteria voor taaktoedeling in het Beleidskader decentraal bestuur te kunnen opnemen, is een typologie van de diverse decentrale bestuurslichamen een *conditio sine qua non*. Hierop wordt ingegaan in de hierop in bijlage 2.

### 3 Toedeling van bevoegdheden aan bestuursorganen

Voor provincies en gemeenten – maar ook voor andere decentrale bestuurslichamen, zoals de waterschappen – is vaak onduidelijk op welke wijze in de medebewindswetgeving bevoegdheden en taken worden toebedeeld aan de afzonderlijke bestuursorganen. Voor provincies en gemeenten geldt op basis van de grondwettelijke normstelling dat de staten en de raden het ‘hoofd’ vormen van respectievelijk de provincie en de gemeente. Voor de andere bestuurslichamen is een dergelijke normering veelal minder duidelijk, maar voor de waterschappen hebben de algemene besturen een enigszins vergelijkbare positie, maar wel met dien verstande dat daar geen ‘open huishouding’ bestaat. In deze gevallen is er een uitdrukkelijke relatie met de verkiezing die wordt gehouden voor de staten, de raden en de algemene besturen. Het kiezersvotum oriënteert zich op de vertegenwoordigende organen en het ‘hoofdschap’ brengt voor provincie en gemeente tot uitdrukking dat de uitspraak van de kiezers tot uitdrukking kan en moet komen in besluitvormende competenties van deze organen en daarnaast in het stelsel van politieke verantwoordelijkheid, controle, kaderstelling, de mogelijkheid van vertrouwensontslag etc. Wat betreft de bevoegdheidscompetenties van staten en raden zijn de Provinciewet en de Gemeentewet leidend, maar in de medebewindswetgeving wordt met regelmaat ingebroken op het hoofdschap door toedeling van taken en bevoegdheden aan de colleges. Vaste patronen zijn hier veelal niet te ontwaren. In de huidige wetgeving – alsmede in de Proeve – wordt geformuleerd dat afwijkingen van het wettelijke bevoegdheden-patroon moeten worden gemotiveerd. In de Proeve is dit tot uitdrukking gebracht in de artikelen 13 en 14.

Er moet derhalve een ‘openbaar belang’ worden gediend bij afwijking van het wettelijke bevoegdheden-patroon. En het voorstel van wet moet uitdrukkelijk de ‘gronden’ voor deze afwijking bevatten. In Bepaling 13 wordt het hoofdschap van de staten en raden als richtsnoer geformuleerd en de wettelijke positie van de algemene besturen van de waterschappen. In het Beleidskader decentraal bestuur kunnen op basis van deze wettelijke grondslag nadere criteria worden geformuleerd die maatgevend zijn voor de medebewindswetgever en op grond van artikel 1 door de minister van BZK als toetsingscriteria kunnen worden gehanteerd. Aan de hand van deze wettelijke bepalingen en de uitwerking daarvan in het Beleidskader kunnen de vertegenwoordigende organen beter in positie worden gebracht. Zo zou bij aanwezigheid van deze normen en uitwerkingen – het onmogelijk zijn geweest om de besluitbevoegdheid van de gemeenteraden uit te schakelen in de eerste fase van de energie-transitie, waarbij in het Klimaatakkoord de colleges bevoegd werden verklaard om de eerste RES-inbreng te verzorgen. Als algemeen uitgangspunt zou in het Beleidskader kunnen worden geformuleerd dat bij ingrijpende transities de vertegenwoordigende organen in een goede positie moeten worden gebracht. En vervolgens dat onttrekking van bevoegdheden in dergelijke gevallen niet is toegestaan.

### 4 Regionaal bestuur

In het Beleidskader moet tevens stelling worden betrokken inzake het regionaal bestuur in ons land, vooral vanwege de vraagstukken die uit dat regionale bestuur voortvloeien, maar ook omdat de effecten van het regionaal bestuur op het functioneren van provincie en gemeente verstrekkend zijn. In bijlage 2 over de te

ontwikkelen typologieën van de decentrale bestuurslichamen wordt het vraagstuk van het regionale bestuur nader aangestipt.

## 5 Uitvoeringsformat

Op decentralisatie van taken (het vorderen van medebewind) zit altijd een bepaalde spanning. Enerzijds staat de beleidsvrijheid van de provincie of gemeente voorop en anderzijds vindt de regering het vaak (na druk van de Tweede Kamer) onwenselijk als er te veel verschillen ontstaan in de uitvoering. Dat laatste probeert de regering dan te ondervangen door ingekaderd medebewind (bv. door het stellen van kwaliteitscriteria) of door bestuursakkoorden te sluiten met de koepels. Daarmee wordt echter afbreuk gedaan aan het basisprincipe van decentralisatie: de lokale inbedding en lokale beleidskeuzes. Wanneer het Rijk de feitelijke uitvoering wil sturen, dan kan dat uiteraard via wettelijke normstelling of moet gekozen worden voor deconcentratie van taken en bevoegdheden. Decentrale beleidskeuzes moeten gemaakt kunnen worden, zo schreef ook de Raad voor het openbaar bestuur in reactie op de decentralisaties in het sociaal domein. Het gaat dan om politieke keuzes omtrent beleid, niet louter om bedrijfsvoeringsgerichte keuzes.

Uitgangspunt moet zijn dat het Rijk zich niet bemoeit met de wijze van uitvoering van de gedecentraliseerde taken. De systeemverantwoordelijkheid van een minister moet alleen op het stelsel zien, en niet ingezet worden om zich met alle details te bemoeien. Dat holt de grondwettelijke positie van de provincie en gemeente te veel uit. Het zijn immers geen uitvoeringskantoren van het Rijk. Wil het Rijk zich met de uitvoering bemoeien, dan moet het Rijk zelf verantwoordelijk blijven voor die uitvoering, en de betreffende taak dus niet decentraliseren. Dat laat onverlet dat het Rijk in het kader van interbestuurlijk toezicht natuurlijk wel toezicht kan houden en daartoe diverse soorten informatie kan inwinnen. Interbestuurlijk toezicht mag er echter niet toe leiden dat het Rijk via de achterdeur zich alsnog met de uitvoering gaat bemoeien. De minister van BZK moet collega-ministers er op aanspreken als zij teveel op de stoel van het provincie- of gemeentebestuur gaan zitten of anderszins hun instrumenten 'misbruiken' om inbreuk te maken op de decentrale beleidsvrijheid. De minister van BZK kan de nog op te richten Afdeling Bestuursgeschillen om advies vragen in deze.

## 6 Basisprincipe voor de financiële arrangementen

In artikel 108 lid 3 Gemeentewet en artikel 105 lid 3 Provinciewet is de hoofdregel opgenomen dat kosten voor medebewind die ten laste blijven van de gemeente respectievelijk de provincie (die dus niet direct via belastingen verhaald kunnen worden) worden vergoed door het Rijk. Anders gezegd: het Rijk moet de kosten voor het uitvoeren van taken in medebewind rechtstreeks aan de gemeente of provincie vergoeden, of er zorg voor dragen dat de gemeente of de provincie anderszins in de kosten kan voorzien. Een gemeente of provincie kan immers alleen belasting heffen wanneer de wet in formele zin in die mogelijkheid voorziet (art. 132 lid 6 Grondwet, art. 219 lid 1 Gemeentewet en art. 221 lid 1 Provinciewet). Wanneer provinciale staten medebewind willen vorderen van een gemeente- of waterschapsbestuur, dan moeten ook zij in de vergoeding van de financiële middelen voorzien (art. 146 lid 2 Provinciewet).

De praktijk laat zien dat bij een decentralisatie ook vaak direct een bezuiniging wordt ingeboekt in de Rijksbegroting. Dit past niet bij de gedachte van decentralisatie. Door de directe bezuiniging worden de organisatiemogelijkheden van de gemeente (of provincie) direct beperkt waardoor scherpe keuzes gemaakt moeten worden die ten koste gaan van de nieuwe taakuitvoering en de daarbij behorende transitie. Dit werd al duidelijk bij de totstandkoming van de Omgevingsdiensten, bij de decentralisaties in het sociaal domein en er wordt reeds gewaarschuwd dat ook de Omgevingswet tot een nieuwe financiële strop zal leiden. De gemeente kan daarbij weinig kanten op, omdat de mogelijkheden eigen inkomsten te verwerven beperkt zijn, en het Rijk de uitkeringen uit het Gemeentefonds dus afknijpt. Politieke keuzes op decentraal niveau worden daarbij bijna onmogelijk. Dit wordt nog verder versterkt door vormen van verplichte samenwerking, waarbij een samenwerkingsverband ook nog eens verplichte kosten aan iedere gemeente oplegt. Een samenwerkingsverband vindt binnen zijn functionele (deel)taak altijd die taak het belangrijkste, waardoor er zelden een kostenreductie wordt voorgesteld, tenzij de gemeenten dit gezamenlijk afdwingen. De gemeente wordt daarmee steeds meer tot een doorschuifloket van Rijksmiddelen naar samenwerkingsverbanden, waarbij echte politieke keuzes in het kader van het budgetrecht niet meer gemaakt kunnen worden (zowel bij de inkomsten- als de uitgavenkant is men immers niet meer volledig autonoom).

Decentralisatie van taken moet dus leiden tot voldoende financiële armslag voor gemeenten (en provincies) zodat zij ook daadwerkelijk politieke keuzes kunnen maken. Het toegekende geld moet zo min mogelijk geormerkt zijn, zodat de gemeenteraad (respectievelijk provinciale staten) zelf kan beslissen over de besteding (vgl. art. 9 lid 1 en lid 7 EHLA). De minister van BZK en de minister van Financiën (als verantwoordelijken voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds) moeten in overleg met de gemeenten en provincies tot een reëel budget komen (vgl. art. 6 EHLA). Indien dat niet tot overeenstemming leidt, kan de Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State hieromtrent een advies geven. Verplicht advies inwinnen bij de Raad voor het openbaar bestuur zou ook een optie zijn.

Uitgangspunt is in de recente periode dat uitkeringen zoveel mogelijk als algemene uitkering worden gedaan. Die zijn immers vrij besteedbaar (art. 6 lid 2 Fw; vgl. art. 9 lid 1 EHLA). Bij de totstandkoming van de huidige Gemeentewet 1992 werd opgemerkt dat door de voortgeschreden centralisatie op veel terreinen onvoldoende doeltreffend, doorzichtig, samenhangend en democratisch controleerbaar openbaar bestuur is ontstaan. Dit kwam volgens de regering omdat de toenmalige gemeentewet (van 1931) en de Financiële-verhoudingswet 1984 aan waarde hadden ingeboet door veelvuldige afwijking in bijzondere wetten. Een van de oplossingen voor dit probleem werd gezien in het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen ten gunste van de algemene uitkering. Er moest, waar de hogere overheid toch kaders stelde, zoveel mogelijk beleidsruimte worden gelaten aan de gemeentebesturen. Deze lijn is doorgetrokken bij de invoering van de huidige Financiële-verhoudingswet. Specifieke uitkeringen moesten dus worden teruggedrongen, wat onverlet liet dat ook aan doeluitkeringen (zoals thans de decentralisatie-uitkering) wel algemene voorwaarden mochten worden gehangen. De beïnvloeding door het Rijk moet verder zoveel mogelijk berusten op een wettelijke regeling en de beleidsvrijheid van de gemeente moet duidelijk afgebakend worden.

De keuze voor het financieringsinstrument wordt als volgt ingevuld:

- 1 Bij decentralisatie van taken moet in overleg met de medeoverheden een reële vergoeding van de onkosten beschikbaar worden gesteld voor de gemeenten of provincies, dan wel de gemeenten of provincies de mogelijkheid worden gegeven via belastingen zelf in de kosten te kunnen voorzien. De op te richten Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State kan hierin een adviserende rol spelen.
- 2 Vergoedingen in het kader van autonome taken of medebewindstaken met grote beleidsvrijheid worden zoveel mogelijk via de algemene uitkering vergoed;
- 3 Het gebruik van decentralisatie-uitkeringen dient zoveel mogelijk te worden vermeden; als de behoefte daaraan zich toch voordoet, wordt de regie daarover gevoerd door het ministerie van BZK, waarbij de beleidsvrijheid van de gemeente of provincie als uitgangspunt dient. De decentralisatie-uitkering mag niet als verkapt dwangmiddel worden gebruikt om gemeenten of provincies een bepaald rijksbeleid te laten uitvoeren.
- 4 In gevallen waarin het vanuit de centrale overheid belangrijk is dat de uitkering aan het specifiek omschreven doel wordt besteed, zal gekozen moeten worden voor de specifieke uitkering. Daar hoort ook de situatie bij dat het gewenst is eenzijdig voorwaarden op te leggen vanuit de centrale overheid.
- 5 Bij verplicht regionaal bestuur wordt de vergoeding niet langer aan de gemeente of provincie toegekend, maar rechtstreeks aan het regionale bestuur. Ook hierbij staat de beleidsvrijheid voor de besteding voorop.

# Bijlage 2 Hoe zou een typologie van de decentrale bestuurslichamen er uit kunnen zien?

Deze algemene typologie van de decentrale bestuursorganen heeft (1) een constitutioneel en organiek aspect en (2) een aspect van doelmatigheid. Op basis van de Grondwet en de organieke wetgeving kan worden aangegeven met welke bedoeling een decentraal bestuurslichaam in het leven is geroepen. Zo kan voor de gemeente worden vastgesteld dat Grondwet en Gemeentewet deze decentrale overheid bezien en erkennen als een onderdeel van de algemene democratie met een politiek stelsel, uitgewerkte politieke verantwoordelijkheden, een vertrouwensregel voor politieke bestuurders, autonome bevoegdheden etc. Tevens heeft de gemeente echter een plicht om hogere regelgeving uit te voeren, waarbij vooral het doelmatigheidsmotief in werking wordt gebracht en de beleidsruimte voor de gemeente varieert. Maar wat zou de precieze verhouding tussen deze domeinen moeten zijn? Een gemeente die overwegend opereert als uitvoeringskantoor van de nationale overheid voldoet niet meer aan de constitutionele en organieke waarden. En die gemeente kan geen uiting meer geven aan het eigen democratische (politieke) mandaat dat is gegeven door de inwoners van de betreffende gemeente. Maar waar of wanneer wordt een dergelijke omslag bereikt?

Vergelijkt men in de algemene typologie gemeente en provincie met elkaar dan zijn er de boven aangeduide gemeenschappelijke kenmerken, maar moet ook worden geformuleerd op basis van welk criterium taaktoedeling aan het provinciale midden-bestuur meer voor de hand ligt dan taaktoedeling aan gemeenten of grootstedelijke gemeenten. Daarbij speelt dan meteen de vraag of de provincie een 'open huishouding' zou moeten behouden of dat op andere manieren zou moeten worden voorzien in een specifieke duiding van de provinciale taakstelling. Een bijzonder aspect betreft de vraag welke de verhouding is tussen de provincie en het regionale bestuur. Die vraag klemt vooral in gebieden waar de feitelijke regionale samenwerking zich voltrekt op een territoire dat overeenkomt met het provinciale territoire. Via materiële en institutionele differentiatie zouden in beginsel in die gebieden het regionale en het provinciale bestuur in elkaar geschoven kunnen worden.

Vervolgens is van belang hoe de bestuurslichamen van de algemene democratie zich verhouden tot decentrale bestuurslichamen die buiten die algemene democratie vallen. In de toelichting van de Bepalingen is beknopt aangegeven hoe in de beleidspraktijk van de afgelopen decennia deze verhouding zich heeft ontwikkeld. Van een primaat van de hoofdstructuur in de laatste decennia van de 20<sup>e</sup> eeuw tot een primaat van de gemeente als 'eerste overheid' in de periode na 2007. Uit die analyse blijkt dat de toepassing van deze 'primaatgedachte' nogal wat nadelen heeft gehad. Voorgesteld kan worden om dit beleidsprimaat los te laten en voor bepaalde welomschreven taken een *preferente positie van de algemene democratie* aan te nemen, die aanknopingspunt heeft in Grondwet en organieke wetgeving. Tot de algemene democratie behoren in ieder geval rijk, provincie en gemeente en het functioneren van een stelsel van politieke representatie is daarvan het belangrijkste kenmerk, alsmede het functioneren van een open huishouding. De vraag is dan vervolgens wat een dergelijke preferentie betekent voor de verhouding tussen de bestuurslichamen van de algemene democratie en de overige decentrale bestuurslichamen, zoals het functioneel bestuur, het regionaal bestuur etc. En vervolgens dringt de vraag zich op of en op welke wijze ook andere decentrale bestuurslichamen tot de algemene democratie kunnen of moeten worden toegelaten, zoals bijvoorbeeld regiogemeenten, federatiegemeenten, figuren zoals de BES-eilanden etc.

In eerdere geschriften is aangegeven hoe een constitutioneel organogram (een typologie) kan worden gedacht



voor het openbaar bestuur.<sup>5</sup> Daarbij wordt verwezen naar het organogram van de ministeries van Justitie en Financiën. Ook wordt aan de hand van enkele buitenlandse voorbeelden aangetoond dat en hoe een constitutioneel organogram en een beleidskader voor het openbaar bestuur effectief kunnen werken. Op basis van deze bevindingen kan worden vastgesteld dat de organieke en beleidsmatige organogrammen van het departement van Justitie en het departement van Financiën een effectieve werking hebben. En om die reden kan niet aannemelijk worden gemaakt dat voor het domein van het openbaar bestuur een dergelijk organogram/beleidskader niet mogelijk is of onwerkbaar zou zijn. Nog sprekender zijn hier de buitenlandse voorbeelden. In Duitsland biedt de federalistische opbouw van de republiek – zoals neergelegd in het ‘Grundgesetz’ en uitgewerkt in wetgeving en beleid – een werkbaar uitgangspunt om de federale minister van Binnenlandse Zaken in positie te brengen jegens vakministers die voorstellen doen die strijdig zijn met het uit het federalisme voortvloeiende organogram/beleidskader voor het openbaar bestuur. Voor de Nederlandse verhoudingen is weliswaar een handicap dat de grondwettelijke normering van de decentrale bestuurslichamen in hoofdstuk 7 nogal mager is, maar desondanks kan – in samenhang met de normen uit de organieke wetgeving – een werkbaar constitutioneel en organiek profiel (typologie) worden gemaakt van provincie, gemeente, waterschap, regionale bestuurslichamen, zelfstandige bestuursorganen, gedeconcentreerde instituties etc.

Vervolgens is een onderdeel van deze typologie de vraag welke aspecten van doelmatigheid een rol zouden kunnen en moeten spelen. Zo behelst het boven aangeduide concept van de gemeente als ‘eerste overheid’ de gedachte dat waar mogelijk overheidstaken zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden uitgeoefend. Beschreven is daar ook dat de uitwerking van die gedachte nogal averechtse effecten kan hebben voor de gemeente als politiek stelsel. Indien immers vele vormen van mechanisch of nogal gesloten vormen van medebewind aan de gemeente worden toebedeeld, dan wordt de gemeente steeds sterker een uitvoeringskantoor van de rijksoverheid, hetgeen kan leiden tot erosie van de lokale democratie omdat de marges voor beleidsvrijheid bij deze vormen van medebewind er niet of nauwelijks zijn. En die situatie doet zich vooral ook voor indien financiële tekorten die ontstaan door medebewindswetgeving noodgedwongen moeten worden afgewenteld op het vrije budget dat vooral is bedoeld om de autonomie van de gemeente te faciliteren en keuzes mogelijk te maken ten aanzien van het in die gemeente gewenste voorzieningenniveau. Autonomie, beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind, een open huishouding, de aanwezigheid van een politiek stelsel op basis van verkiezingen moet derhalve in een goed evenwicht staan tot de taken die in hoofdzaak een uitvoerend karakter hebben. En dat betekent dat doelmatigheidsoverwegingen in de afzonderlijke beleidsdossiers weliswaar belangrijk zijn, maar ook steeds in het bredere verband moeten worden gezien. ‘Less is more’ kan dan onder omstandigheden leiden tot het uitgangspunt dat het beter is om de betreffende taak niet aan de gemeente te geven, maar over te dragen aan een andere vorm van decentraal bestuur die ook over het land is gespreid en tevens in de nabijheid functioneert van burgers en maatschappelijke organisaties. En in dergelijke gevallen komen dan ook vormen van functioneel bestuur en deconcentratie in beeld. In de praktijk wordt in dergelijke gevallen echter vooral uitgeweken naar vormen van al dan niet verplichte gemeentelijke samenwerking. Er kunnen overigens overwegingen van integraliteit zijn die er voor pleiten om vormen van mechanisch medebewind toch aan de gemeente op te dragen.

En hoe in dit verband te denken over de sterk toenemende betekenis van het regionaal bestuur in ons land. Dit regionale bestuur is sterk verbonden aan de bestuurslichamen van de algemene democratie, provincie en gemeente, maar heeft geen zelfstandige democratische legitimatie waardoor sturing, verantwoording en controle sterk worden gecompliceerd. De oorspronkelijke gedachte bij regionale samenwerking was dat beleidsarme taken en voorzieningen heel goed buiten de politieke democratie van provincie en gemeente zouden kunnen worden geplaatst. Een gezamenlijke bibliotheekvoorziening, gezamenlijk ambulancevervoer, een gezamenlijke brandweer, een gezamenlijke sociale dienst etc. vormden de geijkte vormen van regionale samenwerking op basis van de Wgr. In de afgelopen decennia is de aard van dat regionale bestuur echter nogal veranderd. In de eerste plaats werden steeds vaker op eigen initiatief en met de Wgr als wettelijk kader door de gemeenten beleidsvolle taken overgeheveld naar regionale verbanden. En wel voornamelijk in de vorm van regionaal bestuur door colleges zonder raadsdeelname. De kaderstelling ligt dan nog bij de afzonderlijke raden en bindt de GR-en. De toenemende taakstelling van de gemeenten en de aanwezigheid van vele kleine gemeenten vormden hiervoor de impuls. In de meer recentere periode kwam het in de tweede plaats steeds vaker voor dat deze regionale samenwerking min of meer werd afgedwongen door de rijksoverheid. De vorming van de regionale politie die vooraf ging aan de nationale politie, de GHOR regio’s,

5 Zie: D.J. Elzinga, Een constitutioneel organogram voor het openbaar bestuur, in: Recht, staat en democratie, Deventer, 2020, Opstel 22, p. 331-345.

de omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's, de congruente samenwerkingsverbanden in het sociaal domein, de RES-regio's etc. kwamen er op basis van externe initiatieven, soms nog wel vormgegeven via de Wgr, maar in ieder geval met een geheel ander doel dan de vroegere, geheel vrijwillige samenwerking tussen twee of meer gemeenten. Daarnaast zijn er zeer talrijke informele vormen van samenwerking, vooral tussen colleges: economic boards, triple helix etc. En deze ingrijpende verandering in de aard van het regionale bestuur roept de vraag op hoe de typologie van het regionale bestuur moet en kan worden geduid en het leidt in ieder geval tot de conclusie dat de regio de facto in een sterk concurrerend verband is komen te staan tot gemeente en provincie. Waar voor provincie, gemeente, waterschap, zelfstandige bestuursorganen, gedeconcentreerde diensten op basis van Grondwet en organieke wetgeving nog wel een betrekkelijk eenduidige typologie kan worden vervaardigd, is dat voor de vele vormen van regionaal bestuur nauwelijks mogelijk. Wel zijn er diverse negatieve kenmerken te benoemen, zoals de afwezigheid van een direct-democratisch legitimatie, moeizame vormen van sturing, controle en verantwoording, een aanzienlijke versnippering, zeer uiteenlopende procedures van totstandkoming, sterke financiële aansprakelijkheden bij de samenwerkende gemeenten en niet bij de regionale bestuurslichamen, etc., etc. De onmogelijkheid om hier een eenduidige typologie te ontwikkelen creëert om die reden een zelfstandig probleem en noopt tot bezinning over aard en reikwijdte van het regionale bestuur. Met name het opereren van de veiligheidsregio's – waarbij op zichzelf genomen effectief werd opgetreden tijdens de Corona-crisis – vormde een 'wake up call' voor deze bezinning op de grondslagen van het regionale bestuur. In constitutioneel en organiek opzicht werden vanwege het ingrijpende karakter van de noodmaatregelen – mede in verband met de grondrechtenbescherming – feilen zichtbaar die dwingen tot aanpassing en herziening. Bij de ontwikkeling van een wat meer eenduidige werkbare typologie van het regionale bestuur lijkt het voor de hand te liggen om deels terug te keren naar de beleidsarme samenwerking, daarvoor de Wgr te hanteren en deze vorm van samenwerking blijvend te organiseren als verlengd lokaal bestuur en anderdeels voor het meer beleidsvolle regionale bestuur uit te kijken naar andere wettelijke grondslagen en andere, meer zelfstandige organisatie- en bestuursmodellen. Voor dit deel van het regionale bestuur kunnen dan betere vormen van legitimatie, sturing, controle en verantwoording ontstaan. En daarbij kunnen dan tevens de zwaar drukkende financiële aansprakelijkheden van de gemeenten deels of geheel buiten werking worden gesteld.



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93  
[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

februari 2021

[vng.nl](https://www.vng.nl)