

No.W04.15.0367/I

's-Gravenhage, 30 september 2016

En nu verder!

Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen	4
1.2	Transitie en transformatie	4
1.3	Leeswijzer	6
2	Veranderende verhoudingen	8
2.1	Algemeen.....	8
2.2	Veranderingen in bestuurlijke verhoudingen.....	9
2.2.1	Sociaal domein	9
2.2.2	Fysiek domein.....	10
2.3	Kwalitatieve verandering van verhoudingen	11
2.3.1	Wezenlijk nieuwe verhoudingen.....	12
2.3.2	Verscheidenheid in plaats van eenvormigheid	12
2.3.3	Medebewind van een andere aard	13
2.3.4	Regionalisering	13
2.3.5	Financiële verhoudingen: uitgebreid maar ongewijzigd	14
2.3.6	Samenhang en overleg	14
3	Praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen	16
3.1	Algemeen.....	16
3.2	Het kader van spelregels.....	16
3.3	De voorbereiding en totstandkoming van de decentralisatie wetgeving.....	17
3.3.1	Duidelijk oogmerk beleid	17
3.3.2	Integraal beleid en maatwerk	18
3.3.3	Tijdsdruk bij implementatie	18
3.3.4	De praktijk van invoeringswetten	19
3.4	Specifieke aspecten bij de doorgevoerde decentralisaties	20
3.4.1	Kabinetsformatie.....	21
3.4.2	Rol Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	22
3.5	Toekomstige wetswijzigingen die de medeoverheden raken	23
4	Een voortgaande verandering	25
4.1	Algemeen.....	25
4.2	Verhouding tussen overheid en burger.....	26
4.2.1	Veranderde verhoudingen.....	26

4.2.2	Omslag in denken.....	28
4.2.3	Integrale beleidsuitvoering	30
4.2.4	Gerechtvaardigd verschil, discriminatie of willekeur	30
4.3	Interbestuurlijke verhoudingen	33
4.3.1	Gescheiden bevoegdheid, gezamenlijke verantwoordelijkheid.....	33
4.3.2	Stelselverantwoordelijkheid: een hanteerbaar begrip?	33
4.3.3	Stelselverantwoordelijkheid: operationalisering.....	35
4.3.4	Stelselverantwoordelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid	36
4.3.5	Stelselverantwoordelijkheid: het functioneren van het stelsel	38
4.3.6	Geschillen	39
4.4	Maatschappelijke ontwikkeling en bestuurlijke inrichting	41
4.4.1	Spanning schaal vraagstukken en bestuurlijke ordening	41
4.4.2	Keerzijde van een pragmatische aanpak.....	42
4.4.3	Democratische legitimatie: voorstellen tot aanpassing	44
4.4.4	Democratische legitimatie: verschillende perspectieven.....	45
4.4.5	Naar een ordelijke bestuurlijke organisatie	46
4.4.6	Het grondwettelijk kader	48
4.4.7	Naar een duiding van de regio's	50
4.4.8	Een incrementele aanpak	51
4.5	Inspectie, toezicht en rechtsbescherming	53
4.5.1	Inspectie en toezicht in transformatie.....	53
4.5.2	Herinrichting van toezicht.....	54
4.5.3	Toezicht op maatwerk en integraal beleid	55
4.5.4	Kwaliteitsbewaking, toezicht en rechtsbescherming.....	56
4.6	Financiering en financiële verhoudingen	57
4.6.1	Stand van de financiële verhoudingen	57
4.6.2	Financiële verhoudingen ter discussie	59
4.6.3	Herziening financiële verhoudingen: nut en noodzaak.....	61
4.6.4	Herziening financiële verhoudingen: uitgangspunten	62
5	En nu verder!	65

1 Inleiding

1.1 *Periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen*

Voor u ligt de vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen. De overheveling van een substantieel aantal taken en verantwoordelijkheden van het rijk naar de medeoverheden heeft aan de betekenis van hun onderlinge verhoudingen een nieuwe impuls gegeven. Er is de afgelopen twee jaar hard gewerkt om de decentralisaties te realiseren én invulling te geven. Hoewel er veel werk is verzet constateert de Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) dat veel gevolgen nu pas goed zichtbaar worden. In verband hiermee vraagt de Afdeling in deze beschouwing aandacht voor belangwekkende thema's zoals regiovorming, stelselverantwoordelijkheid, democratische legitimatie van overheidsbeslissingen, rechtsbescherming en herijking van het toezicht. De dringende behoefte aan voortgezette aandacht en nadere maatregelen op deze terreinen vormt de achtergrond voor het motto van deze beschouwing: **En nu verder!**

De regering, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben op grond van artikel 10 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Code IBV) de Afdeling gevraagd een vierde beschouwing op te stellen over de staat van de interbestuurlijke verhoudingen in het licht van de regelgeving waarover de Afdeling in de daaraan voorafgaande periode heeft geadviseerd.¹

Bijzondere aanleiding voor de adviesaanvraag was de substantiële decentralisatie van bevoegdheden in het sociale en in het fysieke domein. In de adviesaanvraag wordt met name gevraagd om aandacht te besteden aan de gevolgen van de decentralisaties voor de interbestuurlijke verhoudingen en autonome posities van decentrale overheden, voor de uitgangspunten van de Financiële verhoudingswet en de versterking van de financiële positie van gemeenten. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor het gegeven dat de medeoverheden de maatschappelijke opgaven en niet de bestuurlijke inrichting als leidend zien bij de invulling van hun taken en verantwoordelijkheden.

Meer in het bijzonder wordt met betrekking tot de decentralisatie van taken in de afgelopen kabinetsperiode gevraagd naar de mogelijke lering die getrokken kan worden uit de gevolgde werkwijze. Gevraagd wordt in hoeverre de decentralisatie een rol speelt bij een veranderende rol van de overheid; of er daadwerkelijk een meer op partnerschap gerichte relatie ontstaat en wat stelselverantwoordelijkheid in dat verband inhoudt. Voorts wordt gevraagd naar de uitlegbaarheid en aanvaardbaarheid van verschillen binnen en tussen gemeenten als gevolg van maatwerk en lokale autonomie. Voor de volledige adviesaanvraag wordt verwezen naar bijlage 1.

1.2 *Transitie en transformatie*

¹ Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 2015, no.2015001845.

Het verzoek om een beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen richt zich nadrukkelijk op het door de wetgever in gang gezette proces van decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. De praktijkervaring daarmee is nog zeer beperkt. De decentralisaties in het sociale domein zijn op 1 januari 2015 in werking getreden. Daarbij is het invoeringsjaar – 2015 – voor deze decentralisaties een overgangsjaar geweest, waarin de voorziene budgettaire beperkingen nog maar beperkt zijn doorgevoerd. In het fysieke domein is de wetgeving dienaangaande in 2015 nog niet in werking getreden. Zo wordt voor de Omgevingswet inwerkingtreding pas in 2019 voorzien.

In dit verband moet bovendien onderscheiden worden tussen de **transitie**, dat wil zeggen de overgang bij wet van taken, bevoegdheden en middelen, en de **transformatie**, de wijziging in de praktijk van het beleid, in de uitvoering en in de verhouding tussen overheid en burger. De **transitie** is voornamelijk een organisatorische en administratieve operatie. In het afgelopen jaar zijn door gemeenten veel inspanningen geleverd om de overgang van de uitvoering van verschillende taken naar gemeenten zo goed mogelijk te realiseren. Dat was geen sinecure gelet op de omvang van de operatie en de korte voorbereidingstijd die gemeenten is gegund, nadat tot in een zeer laat stadium op de verschillende deelterreinen aanzienlijke wijzigingen in de opzet zijn aangebracht. De **transformatie** die nodig is, reikt echter veel verder en wordt niet met de enkele wijziging van de wet gerealiseerd. Breed wordt onderkend dat het nog een aantal jaren zal vergen om na de transitie de transformatie, de voorziene omslag, werkelijk te maken. Dit geldt voor burgers, voor zorgaanbieders en zorgverleners en voor provincies, gemeenten en het rijk. Een dergelijke verandering in houding en gedrag van alle betrokkenen kan niet van de ene op de andere dag worden verwacht, maar vergt een proces van langere adem.

De tijd is kortom nog te kort en de ervaring te beperkt om nu al een afgewogen oordeel te kunnen vormen over de resultaten van de transitie van bevoegdheden en de gevolgen daarvan voor het functioneren van de overheid op de onderscheiden beleidsterreinen. In het overgangsjaar 2015 heeft in het sociale domein de nadruk gelegen op het 'doen'. Alle zeilen moesten worden bijgezet om op 1 januari van dat jaar de overgang organisatorisch en administratief op orde te hebben. Organisatorisch lijkt de verschuiving van taken van het rijk naar de gemeenten over het algemeen bevredigend te zijn verlopen.² Te zijner tijd zal uit de evaluatie moeten blijken wat de effecten precies zijn geweest; op dit moment kunnen hierover nog geen goed gemotiveerde uitspraken worden gedaan.

Omdat de ervaring met de nieuwe verhoudingen nog beperkt is, heeft de Afdeling de voorbereiding van deze beschouwing hierop afgestemd. In drie overleggen met deskundigen en vertegenwoordigers van betrokken besturen zijn de veranderingen op onderscheidenlijk het sociale domein, het fysieke domein en de financiële verhoudingen besproken. In een vierde overleg is ingegaan op een aantal algemene vraagstukken, zoals het toezicht, de democratische besluitvorming en verantwoording en de inhoud van het concept stelselverantwoordelijkheid in de nieuwe verhoudingen.

² Zie voor belevingen van de decentralisaties: Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen, Editie 2016, 24 mei 2016, Decisio.

Bij de voorbereiding van deze beschouwing is daarnaast kennis genomen van een groot aantal rapporten en studies met betrekking tot de stand van de decentralisatie en de gevolgen daarvan voor verschillende aspecten van het binnenlands bestuur. Deze rapporten en studies bieden een goed inzicht in de stand van de praktijk en de discussie daarover en over de onderscheiden aspecten van bestuur die in verandering zijn. De Afdeling gaat in deze beschouwing echter niet in op alle aanbevelingen, voorstellen en opties die in die rapporten en studies worden gedaan, behoudens daar waar aan de hand daarvan verschillende beleidsrichtingen kunnen worden geïllustreerd.

1.3 Leeswijzer

De beschouwing heeft door de stand van transitie en transformatie ook een ander karakter dan voorgaande beschouwingen. In hoofdstuk 2 wordt een voor de ingevoerde lezer herkenbare korte beschrijving gegeven van de veranderende verhoudingen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 beschreven hoe, vanuit het perspectief van de interbestuurlijke verhoudingen de transitie in de praktijk heeft plaatsgevonden. Daarbij zal aandacht worden besteed aan het kader en de spelregels rond de bestuurlijke verhoudingen, de praktijk bij de voorbereiding en totstandkoming van nieuwe wetgeving en wat hier aan verbeterd zou kunnen worden. Ook wordt stilgestaan bij een aantal specifieke punten.

In hoofdstuk 4 wordt vervolgens ingegaan op de voortgaande transformatie, op de implicaties van de verschuiving in taken en verantwoordelijkheden en de gevolgen die dit nog moet hebben. In dit verband komen de thema's stelselverantwoordelijkheid, regionalisering, democratische legitimatie van besluiten, inspectie, toezicht, rechtsbescherming, financiering en financiële verhoudingen uitgebreid aan de orde. Mede aan de hand van de eerste ervaringen wordt bezien welke lijnen zich aftekenen, waar zich knelpunten of nieuwe vraagstukken voordoen en welke nadere keuzen en maatregelen deze vergen. Mede gelet op het feit dat de wijzigingen in het fysieke domein pas in volle omvang worden gerealiseerd na inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet, hebben paragraaf 4.2. en delen van paragraaf 4.5. met name betrekking op het sociale domein.

Het slothoofdstuk somt in het kort de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen op. Die komen erop neer dat in de afgelopen periode niet in alle opzichten recht is gedaan aan afspraken met betrekking tot de interbestuurlijke verhoudingen, terwijl het daarbij wel ging om een zeer omvangrijke verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van het rijk naar gemeenten en provincies. Deze decentralisatie leidt tot een ingrijpende herschikking in de interbestuurlijke verhoudingen die een nadere aanvulling van de Code IBV nodig maakt. De decentralisatie leidt echter vooral tot een grotere urgentie om bepaalde vraagstukken dieper te doordenken en aan te pakken. Daarbij gaat het om de omgang met verschillen in beleid; de verhouding rijk-medeoverheden en de gezamenlijke stelselverantwoordelijkheid; het proces van regiovorming en de implicaties daarvan voor bestuurlijke inrichting en democratische legitimatie, en de gevolgen van de in gang gezette veranderingen voor toezicht, rechtsbescherming en de financiële verhoudingen.

In de derde periodieke beschouwing is ook in het bijzonder stilgestaan bij de stand van de interbestuurlijke verhouding met de Caribische delen van Nederland (de BES-eilanden). In de voorliggende beschouwing is daar vanaf gezien. Niet omdat deze verhouding minder aandacht behoeft, maar omdat deze verhouding in het afgelopen jaar, in het kader van de overeengekomen evaluatie na vijf jaar, voorwerp is geweest van onderzoek en een indringende rapportage van de Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland (Commissie Spies).³ De regering heeft pas in het afgelopen halfjaar een standpunt bepaald naar aanleiding van deze rapportage.⁴ Daarom is het nog te vroeg om de stand van die verhoudingen nu al te toetsen aan de nieuwe uitgangspunten en normen.

Ook aan de waterschappen is in deze beschouwing geen bijzondere aandacht besteed. De waterschappen werken al jarenlang probleemgericht waardoor samenwerking in regio's onvermijdelijk is. Zij zijn bij uitstek ervaringsdeskundig op dit gebied. Tijdens de gesprekken met bestuurders en deskundigen hebben zij dan ook een belangrijke inbreng geleverd. De decentralisaties hebben echter nauwelijks invloed op hun werkwijze en om deze reden is er in deze beschouwing geen bijzondere aandacht aan de waterschappen besteed. Daarnaast blijkt uit het rapport *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* dat de OESO positief oordeelt over de organisatie van het Nederlandse waterbeleid. Mede gelet op dit rapport ziet de Afdeling op dit moment geen aanleiding inhoudelijk in te gaan op de positie van de waterschappen.⁵

³ Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland, 12 oktober 2015.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IV, nr. 59.

⁵ OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing (Kamerstukken II 2013/14, 28 966, nr. 27).

2 Veranderende verhoudingen

2.1 Algemeen

Ten tijde van de derde beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen werd op verschillende terreinen wetgeving voorbereid die tot een aanzienlijke verschuiving van taken en verantwoordelijkheden zou leiden. In de drie jaar sinds de totstandkoming van de derde beschouwing zijn in het sociale domein drie decentralisaties gerealiseerd, te weten: de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Het gaat daarbij niet alleen om een verschuiving van bevoegdheid, maar door de verandering van het karakter van overheidszorg (van individuele aanspraak naar collectieve voorziening) is ook de verantwoordelijkheid van gemeenten ingrijpend veranderd.

Wat betreft het fysieke domein zijn door de wetgever inmiddels ook belangrijke veranderingen in de verhoudingen tussen het rijk en de medeoverheden aanvaard met de Omgevingswet en de Wet natuurbescherming. Deze wetten zijn evenwel nog niet in werking getreden. Met de Wet ruimtelijke ordening is op het fysieke domein echter al eerder een decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden in gang gezet. Voorts zijn met de op 1 juli 2015 in werking getreden Woningwet 2015 de verantwoordelijkheden van gemeenten met betrekking tot de te realiseren woonopgave uitgebreid. Tegelijkertijd impliceert deze herziening van de Woningwet ook een versterking van het centrale toezicht op het functioneren van woningcorporaties binnen gemeenten.

De interbestuurlijke verhoudingen worden veelal gezien vanuit de hier genoemde decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. De verhouding tussen de centrale en decentrale overheden wordt echter niet minder geraakt door een aantal andere ontwikkelingen die in dezelfde periode hebben plaatsgevonden.⁶ Gedacht kan worden aan de hervorming van het politiebestedel, de herziening van de gerechtelijke kaart en de totstandkoming van de regionale milieudiensten. Tegenover de spreiding van verantwoordelijkheden bij de uitvoering staat derhalve een centralisatie bij de handhaving. In de tweede plaats is, mede als gevolg van de decentralisatie van taken, het verschijnsel van grensoverschrijdende samenwerking en regiovorming sterk toegenomen. Ten slotte dient in dit verband gewezen te worden op de wijze waarop in de afgelopen periode door rijk, provincies en gemeenten in een gezamenlijke inspanning huisvesting is gezocht en gerealiseerd voor de scherp toegenomen instroom van asielzoekers. De ervaring daarbij biedt inzicht in het functioneren van de interbestuurlijke verhoudingen in uitzonderlijke tijden.

In deze beschouwing wordt echter de focus gericht op de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de veranderingen die in dat verband hebben plaatsgevonden. In het belang van de zelfstandige leesbaarheid van deze beschouwing zijn de wetten die ten grondslag liggen aan deze veranderingen in bijlagen bij deze beschouwing opgenomen, omdat aangenomen mag worden dat deze genoegzaam bekend zijn.

⁶ Twee van de hier genoemde overige veranderingen worden kort beschreven in bijlage 2.

2.2 Veranderingen in bestuurlijke verhoudingen

2.2.1 Sociaal domein

Op 1 januari 2015 zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet in werking getreden.⁷ Met deze wetten zijn op het sociale domein de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die daaruit voortvloeien primair op gemeentelijk niveau belegd. Ook is de wijze van financiering gewijzigd. Met deze wijzigingen werden met name vier doelstellingen beoogd, te weten: beleid op maat, integrale uitvoering, democratische controle en beperking van de kosten.

Met 'beleid op maat' wordt in dat verband bedoeld op de verandering waarbij niet langer iedere burger die aan de gestelde voorwaarden voldoet, gelijkelijk aanspraak heeft op een gegeven voorziening. Iemand komt alleen dan voor een specifieke (maatwerk)voorziening in aanmerking als hij niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen, in staat is tot participatie en zelfredzaamheid.⁸ In het verlengde daarvan ligt het streven naar 'integrale uitvoering'. Daarmee wordt bedoeld dat de verstrekking van verschillende voorzieningen ook onderling op elkaar wordt afgestemd.

Oogmerk van deze veranderingen in de (jeugd)zorg is om te komen tot een verandering in de verhouding tussen overheid en burger, waarbij zorg uit collectieve middelen niet alleen onderling wordt afgestemd, maar tevens zo goed mogelijk wordt afgestemd op de behoefte aan ondersteuning en de mogelijkheid van zelfredzaamheid en participatie. Het behoeft geen betoog dat dit een omslag in denken en doen bij zowel overheid als burger vergt. Het impliceert ook dat in gemeenten eigen afwegingen gemaakt kunnen worden over de onderlinge afstemming en samenhang van voorzieningen. Vandaar de doelstelling van democratische besluitvorming en verantwoording.

Verondersteld wordt ook dat met 'beleid op maat' en 'integrale uitvoering' synergie- en efficiëntievoordelen kunnen worden gerealiseerd en daarmee kostenbesparingen. De noodzaak om te bezuinigen op de collectieve zorguitgaven vormde niet de minst belangrijke drijfveer achter de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. De overheveling van middelen in samenhang daarmee ging dan ook gepaard met een niet onaanzienlijke korting waarvan de effecten evenwel pas in de jaren 2016-2018 in volle omvang zichtbaar zullen worden, omdat de budgettaire korting pas geleidelijk zal worden doorgevoerd. Met de uitbreiding van taken is ondanks de bezuiniging de omvang van het Gemeentefonds fors toegenomen.

⁷ Zie voor een korte beschrijving van genoemde wetten bijlage 3.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 30 597, nr. 296, bijlage, paragraaf 2 en memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

2.2.2 Fysiek domein

Zoals hiervoor is aangegeven, zijn in het fysieke domein de Omgevingswet en de Wet natuurbescherming recent tot stand gekomen.⁹ Deze wetten zijn echter nog niet in werking getreden. Om deze reden wordt kort ingegaan op het huidige kader: de Wet ruimtelijke ordening (Wro), en de Natuurbeschermingswet 1998. De beleidsterreinen ruimtelijke ordening en natuur gaan beide op in de Omgevingswet, waarbij het voornemen is de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te integreren op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Wro beoogt onder andere een meer efficiënte en effectieve besluitvorming in de ruimtelijke ordening en een grotere doelmatigheid en helderheid van overheidsbesluiten op dit beleidsterrein. Daarbij is het van belang dat maatschappelijke actoren weten welk bestuursorgaan voor welk beleidsonderdeel aanspreekbaar is. De toelichting bij de Wro onderschrijft daarom het belang van een goede verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheidsniveaus en het uitgangspunt van decentrale normstelling.¹⁰ Deze uitgangspunten zijn ook terug te vinden in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. De Omgevingswet en de bijbehorende invoerings- en uitvoeringsregelgeving gaan uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling.¹¹ Eén van de kerninstrumenten van de Omgevingswet is decentrale regelgeving; het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningplichten vastlegt.¹²

Naast deze decentralisaties zijn er ook omgekeerde bewegingen in het fysieke domein. Ten eerste betreft dit het stelsel van omgevingsdiensten (ook wel regionale uitvoeringsdiensten: RUD's genoemd) die belast zijn met uitvoeringstaken op het terrein van het omgevingsrecht. Naar aanleiding van onder meer het advies «De tijd is rijp» van de commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (hierna: de commissie Mans) hebben IPO, VNG en het rijk in 2009 afspraken gemaakt om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren door onder meer de vorming van een landelijk netwerk van regionale uitvoeringsdiensten/omgevingsdiensten. Ook werden in dit kader afspraken gemaakt over het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden door verdere decentralisatie en het verminderen van de bestuurlijke drukte door versoering van het interbestuurlijk toezicht.¹³ Het stelsel van omgevingsdiensten en hun taken en bevoegdheden is wettelijk vastgelegd in de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) en de onderliggende regelgeving.¹⁴ De decentrale overheden hebben in dit stelsel hun formele toezichts- en handavingsbevoegdheden behouden, maar zij maken bij de uitoefening daarvan gebruik van de omgevingsdienst. De Wet VTH verplicht provincies en gemeenten om bij algemene maatregel van bestuur

⁹ Zie voor een korte beschrijving van de in deze alinea genoemde wetten bijlage 4.

¹⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, voorwoord en paragraaf 2.4.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, samenvatting en paragraaf 1.4

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, samenvatting, paragraaf 3.3 en 4.2.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 3

¹⁴ De wet VTH is op 14 april 2016 in werking getreden: Stb. 2016, 139.

aangewezen taken en bevoegdheden, of taken en bevoegdheden die specifieke deskundigheid vergen of een bovenlokale dimensie hebben, op basis van mandaat uit te laten voeren door RUD's.¹⁵

Daarnaast heeft het rijk in 2013 in de Hervormingsagenda woningmarkt een aantal maatregelen voorgesteld die invulling geven aan de integrale en structurele hervormingen uit het regeerakkoord en het Woonakkoord.¹⁶ Het rijk is ten aanzien van de woningmarkt lange tijd zowel systeem- als resultaatsverantwoordelijk geweest. Het rijk bouwt met de Hervormingsagenda de resultaatsverantwoordelijkheid af, onder meer door gemeenten verantwoordelijk te maken voor het regionale evenwicht tussen vraag en aanbod van woningen.

De maatregelen zijn wettelijk vormgegeven in de herziene Woningwet, die op 1 juli 2015 in werking is getreden.¹⁷ De Woningwet 2015 beoogt de kwaliteit van de sociale huisvesting te waarborgen, de financiële risico's te beperken en een passende toewijzing van sociale huurwoningen aan de doelgroep te regelen. Woningcorporaties moeten samen met gemeenten en huurders prestatieafspraken maken over de lokale woonopgave. Hoewel de positie van gemeenten richting toegelaten instellingen en ten aanzien van de regionale schaal¹⁸ waarbinnen deze moeten werken, is versterkt, zijn ook op rijksniveau functies versterkt. Zo laat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties instellingen toe die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en die beogen hun financiële middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting in te zetten.¹⁹ Daarnaast behandelt de minister geschillen tussen gemeenten en toegelaten instellingen omtrent de bijdragen van toegelaten instellingen aan het in die gemeenten geldende volkshuisvestingsbeleid.²⁰ Tot slot is het toezicht op toegelaten instellingen landelijk vormgegeven door de instelling van de Autoriteit woningcorporaties. Door deze wijzigingen is er op dit punt geen generiek toezicht door de provincies.

2.3 Kwalitatieve verandering van verhoudingen

De verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van het rijk naar medeoverheden verschilt van beleidsterrein tot beleidsterrein. In het fysieke domein is de uitvoering en invulling van veel beleid al langere tijd bij decentrale overheden belegd, zodat maatwerk kan worden geleverd. In de sfeer van de ruimtelijke ordening speelde lokale verscheidenheid al langer een rol; met de nieuwe omgevingswetgeving zal deze nadruk verder toenemen.

Hoewel in het fysieke domein een geringere onderlinge verwevenheid van taken en verantwoordelijkheden bestaat, speelt hier de vraag naar een effectieve en doelmatige afstemming van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Veel ruimtelijke vraagstukken vragen om een oplossing op regionaal niveau. Het kader van de

¹⁵ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33872_verbetering

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 32 847, nr. 119 (Integrale visie op de woningmarkt)

¹⁷ Stb. 2015, 145 (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting), Stb. 2015, 146 (Wet van 20 maart 2015 tot wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting), Stb. 2015, 232 (inwerkingtreding).

¹⁸ Zie voor de laatste stand van zaken: Kamerstukken II 2015/16, 32 847, nr. 260

¹⁹ Artikel 19, eerste lid, Woningwet.

²⁰ Artikel 42, eerste lid, Woningwet.

regelgeving sluit daar niet altijd goed op aan. Met ad-hoc structuren wordt adequate besluitvorming door de betrokken overheden mogelijk gemaakt. De Omgevingswet zal daar naar verwachting niet wezenlijk verandering in brengen.

Daar komt bij dat, met name op beleidsterreinen als natuur, lucht- en waterkwaliteit, sprake is van een grote invloed van EU-regelgeving. Ondanks de decentralisatie van bevoegdheden, blijft de rijksoverheid binnen de Unie aanspreekbaar op de juiste implementatie; evenzo blijft zij medeverantwoordelijk voor de besluitvorming in EU-verband over de regelgeving die de ruimte voor eigen beleid bepaalt.

In het fysieke domein is met de inwerkingtreding van de hiervoor genoemde wetten dan ook geen sprake van een wezenlijk andere verhouding tussen rijk en decentrale overheden. In het sociale domein ligt dit anders. De recente decentralisatieoperaties beogen te komen tot wezenlijk nieuwe verhoudingen, die een aantal algemene kenmerken hebben. Daarop zal hierna uitgebreider worden ingegaan. Behoudens de regionalisering zien deze kenmerken dus in het bijzonder op de decentralisaties in het sociale domein.

2.3.1 Wezenlijk nieuwe verhoudingen

De andere schaal waarop taken en verantwoordelijkheden worden uitgeoefend en de beoogde omslag in denken en doen, hebben de interbestuurlijke verhoudingen (vooral) in het sociale domein gewijzigd. Niet alleen de uitvoering, maar ook de invulling van beleid is bij medeoverheden belegd. Tegelijk is ervoor gekozen dat bij die invulling de plaatselijke en persoonlijke omstandigheden, meer dan eenvormigheid van beleid, voorop moeten staan. Beoogd wordt daarmee niet alleen een verandering in de verhouding tussen overheden, maar uiteindelijk ook een verandering in de verhouding tussen overheid en burger. Daarmee is een stelsel van overheidszorg en verantwoordelijkheid ontstaan dat alleen adequaat kan functioneren door een voortdurend intensief samenspel van bestuursorganen onderling en met het rijk. Daarbij heeft ieder weliswaar eigen bevoegdheden, maar is er sprake van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor een adequate verzekering van de overheidstaak.

Daarmee krijgen de interbestuurlijke verhoudingen een dynamischer karakter dan tot dusver. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de noodzaak van regionale samenwerking en in de noodzaak van overleg dat in een aantal gevallen wettelijk verplicht op overeenstemming moet zijn gericht.

De nieuwe verhoudingen die daarmee zijn ontstaan, kunnen echter niet zonder meer worden getoetst aan de traditionele kaders voor de beoordeling van de interbestuurlijke verhoudingen.

2.3.2 Verscheidenheid in plaats van eenvormigheid

Een tweede kenmerk is dat verscheidenheid in beleid en uitvoering in het sociale domein een veel groter gewicht krijgt dan voorheen.. Met het concept van 'beleid op maat' en 'integraal beleid' is het maken van onderscheid naar behoeften,

mogelijkheden en omstandigheden uitgangspunt geworden. Het gaat daarbij niet alleen om verschillen tussen provincies en gemeenten, maar ook om verschillen in besluiten op vergelijkbare vragen binnen een provincie of gemeente omdat er een besluit op maat genomen moet worden. Hierin zijn de specifieke omstandigheden van het geval leidend.

Dit betekent niet dat daarmee de 'gelijkheid' voor de wet wordt verlaten; de invulling van die 'gelijkheid' zal echter meer worden bepaald door rekening te houden met de verscheidenheid van plaatselijke omstandigheden en persoonlijke mogelijkheden, dan door eenvormige rechtsaanspraken die onder alle omstandigheden kunnen worden gerealiseerd. Juist door verschillen te 'compenseren' kan men komen tot meer gelijkheid dan wanneer men bij alle verschillen gelijke aanspraken heeft. Deze benadering heeft belangrijke implicaties voor het toezicht op de uitvoering van het beleid en de rechtsbescherming van burgers.

2.3.3 Medebewind van een andere aard

Met de aangegeven verschuiving van taken en verantwoordelijkheden krijgen de medeoverheden een aanzienlijke ruimte voor het ontwikkelen van eigen beleid. Hoewel de wetgever bewust veel ruimte heeft geboden voor eigen beleid op gemeentelijk of provinciaal niveau, moeten de decentralisaties staatsrechtelijk gezien worden als medebewind.²¹

Wel kan de vraag gesteld worden of het medebewind met de verschuiving van bevoegdheden waarvan hier sprake is niet een andere aard en maatvoering laat zien dan tot nog toe het geval was. Op brede en voor de burger majeure beleidsterreinen heeft de wetgever ervoor gekozen de wet zo in te richten dat decentrale overheden zelf de echte beleidskeuzes maken waarbij het rijk nog maar een beperkte rol heeft. Om dan nog in de klassieke grondwettelijke terminologie te spreken van regeling en bestuur die 'gevorderd' worden en van medewerking aan de 'uitvoering' van hogere regelingen, roept al snel een beeld op dat niet meer in overeenstemming is met de nieuwe verhoudingen.

2.3.4 Regionalisering

Door de recente decentralisaties is de noodzaak tot intergemeentelijke samenwerking bij een aantal van de nieuwe gemeentelijke taken sterk toegenomen. De schaal en deskundigheid die een goede uitvoering vergen, overstijgen de schaal van veel gemeenten. Ook het in de adviesaanvraag gesignaleerde uitgangspunt van de medeoverheden (VNG, IPO en Unie van Waterschappen) dat de maatschappelijke ontwikkelingen en niet de organisatie van het binnenlands bestuur leidend moeten zijn bij de invulling en uitvoering van taken, is hierop van invloed. Volgens het visiedocument 'De Gemeente 2020' moet het openbaar bestuur zich in vormgeving aanpassen aan de samenleving en de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven.

²¹ Bestuur dat bij of krachtens de wet op grond van artikel 124, tweede lid, grondwet van provincies en gemeenten wordt 'gevorderd'.

Bij de uitvoering van een aantal gemeentelijke en provinciale taken heeft de wetgever regionale samenwerking zelfs dwingend opgelegd. Gewezen kan worden op: veiligheidsregio's²², regionale uitvoeringdiensten²³ en de aanwijzing van centrumgemeenten die een bijzondere verantwoordelijkheid hebben bij de uitvoering van bepaalde taken in het sociale domein, zoals bijvoorbeeld beschermd wonen. Zolang de opgelegde of vrijwillige samenwerking bij de uitvoering van taken leidt tot grotere doelmatigheid, is er sprake van verlengd lokaal bestuur waarbij zeggenschap en controle op lokaal niveau gegarandeerd blijven. Wanneer evenwel ook de beleidsontwikkeling en daarmee samenhangende besluiten op het niveau van de regio worden genomen en de gemeenten in de praktijk nauwelijks of geen eigen ruimte overhouden voor eigen beleid kan feitelijk niet meer van verlengd lokaal bestuur worden gesproken. Dit heeft wezenlijke gevolgen voor de democratische legitimatie van beleidsvorming en het toezicht op en de verantwoording van uitvoering.

2.3.5 Financiële verhoudingen: uitgebreid maar ongewijzigd

De financiering van de gedecentraliseerde taken vindt plaats door een uitbreiding van het Gemeentefonds en het Provinciefonds met onderscheidenlijk circa € 10 miljard en € 200 miljoen per jaar. In de verhouding tussen verschillende inkomstenbronnen van decentrale overheden alsook in de inrichting van het stelsel van verdelings- en vereveningsmechanismen voor de verschillende (typen) uitkeringen is voornamelijk geen wijziging gebracht. Gemeenten en provincies blijven voor hun inkomsten in hoge mate afhankelijk van de uitkeringen uit het Gemeente- respectievelijk Provinciefonds en daarmee van het rijk. In zekere zin zou men zelfs kunnen stellen dat de wederzijdse afhankelijkheid op financieel gebied tussen het rijk en de decentrale overheden met de recente decentralisaties verder is toegenomen. Hoewel de decentrale overheden meer eigen beleidsverantwoordelijkheid hebben gekregen, zijn de middelen die daarvoor zijn verstrekt wezenlijk minder dan voorheen. Hierdoor is de speelruimte om zelf keuzes te maken – door de omvang van de in te zetten middelen – in relatieve zin zelfs afgenomen.

2.3.6 Samenhang en overleg

De verschillende hier genoemde algemene kenmerken hebben tot gevolg dat bij de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden de onderscheiden overheden eerder meer dan minder wederzijds op elkaar aangewezen zijn geraakt. Het gegeven dat het bij de gedecentraliseerde taken om medebewind gaat, maakt dat er weliswaar gescheiden beleidsbevoegdheden zijn, maar dat het om een gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat waarbij grensoverschrijdend moet worden samengewerkt (regionalisering). De financiële verhoudingen versterken de wederzijdse afhankelijkheid nog verder.

²² Verlengd lokaal bestuur dat ingevolge de artikelen 8 en volgende van de Wet veiligheidsregio's volgens landelijk model aan de gemeentebesturen is opgelegd.

²³ Ingevolge de artikelen 5.3 tot en met 5.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ingestelde omgevingsdiensten voor de handhaving van het omgevingsrecht.

Het voorgaande brengt met zich dat de aard en intensiteit van de interbestuurlijke verhoudingen in hoge mate bepalend zijn geworden voor de doelmatigheid en kwaliteit van het overheidsbeleid zoals deze door de burger worden ervaren. De interbestuurlijke verhoudingen zijn daarmee nog meer bepalend geworden voor de kwaliteit van de verhouding tussen overheid en burger. Dat heeft implicaties voor de interbestuurlijke verhoudingen die in het volgende hoofdstuk verkend zullen worden.

3 Praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen

3.1 Algemeen

In de afgelopen drie jaar heeft er een ingrijpende herschikking plaatsgevonden in de taken en verantwoordelijkheden van het rijk, gemeenten en de provincies. Daarbij is nader invulling gegeven aan het beginsel “decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan”. In voorgaande beschouwingen is bepleit dat beginsel in het bestuursakkoord 2011 vast te leggen. Zoals in de adviesaanvraag wordt aangegeven, hebben het rijk en de koepels zich daarnaast ingespannen om in het licht van de conclusies en aanbevelingen van de derde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen, deze verhoudingen te verbeteren. Daartoe is onder meer begin 2013 de Code IBV geactualiseerd en herbevestigd.

In dit hoofdstuk zal op de praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen worden ingegaan en met name met betrekking tot de transitie. Eerst wordt kort ingegaan op het kader voor de interbestuurlijke verhoudingen en in het bijzonder op de wijzigingen daarin in de afgelopen periode. Daarna worden diverse aspecten besproken die betrekking hebben op de voorbereiding en totstandkoming van de decentralisatiewetgeving in de afgelopen periode. Vervolgens wordt stilgestaan bij de vraag welke gevolgen de decentralisaties voor de kabinetsformatie kunnen hebben. Ook de betekenis die aan de rol en plaats van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet worden toegekend, komt aan de orde. Tot slot wordt vooruitgekeken naar de voorbereiding van nieuwe wetsvoorstellen die de medeoverheden raken.

3.2 Het kader van spelregels

De Afdeling heeft de spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen in de derde beschouwing uitgebreid beschreven.²⁴ In 2011 hebben het kabinet-Rutte I, de provincies, de gemeenten en de waterschappen een bestuursakkoord gesloten.²⁵ Deze afspraken zijn ook voor het kabinet-Rutte II leidend geweest. Begin 2013 is de Code IBV geactualiseerd en herbevestigd als zelfstandig document. De belangrijkste wijziging betreft het artikel over Europa (artikel 9). Daarin spreken de partijen bij de Code IBV af in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar te overleggen over Europese

²⁴ Het kán beter, hoofdstuk 2 (Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen), 2013.

²⁵ Het onderhandelaarsakkoord wordt als het Bestuursakkoord 2011-2015 beschouwd. De daaraan toegevoegde correspondentie tussen het kabinet en de VNG, het IPO en de UvW naar aanleiding van de algemene ledenvergadering van de VNG van 8 juni 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 749, nr. 1, bijlage) vormen tezamen de Bestuursafspraken 2011-2015 (zie het voorwoord van de bestuursafspraken). Naast de Bestuursafspraken 2011-2015 zijn deelakkoorden gesloten voor:

- Natuur (bestaande uit een combinatie van documenten: het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153), en
- Water (Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 190).

beleidsvoornemens. Eveneens is hierin vastgelegd dat afspraken tussen rijk en decentrale overheden op de nationale dossiers mutatis mutandis gelden voor de Europese dossiers.

3.3 De voorbereiding en totstandkoming van de decentralisatie wetgeving

3.3.1 Duidelijk oogmerk beleid

In de adviesaanvraag wordt de Afdeling met betrekking tot de inmiddels gerealiseerde decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden in de eerste plaats gevraagd welke lering voor de toekomst uit de ervaring in de afgelopen periode kan worden getrokken. In de derde periodieke beschouwing, die tot stand is gekomen ten tijde van de voorbereiding van de decentralisatie, heeft de Afdeling een aantal randvoorwaarden geformuleerd die het succes van de decentralisatie zouden kunnen bevorderen en verzekeren.

In de eerste plaats benadrukte de Afdeling het belang van duidelijkheid omtrent de beleidsaannamen en -doelstellingen. Alleen zo ontstaat voor alle betrokken partijen duidelijkheid omtrent de kaders waarbinnen de nieuwe taken gerealiseerd moeten worden. Het schept tevens duidelijkheid over de ruimte waarbinnen efficiencywinst behaald moet worden. Budgettaire doelstellingen laten zich wel eenvoudig afmeten aan beschikbare middelen, maar daarmee is niet gegeven dat de feitelijke beperking van uitgaven daadwerkelijk uit synergie- en efficiëntievoordelen voortvloeit en niet uit verschraving van de kwaliteit van voorzieningen. Een dergelijk kader is ook van belang om te beantwoorden aan de eis, dat indien de wetgever nieuwe randvoorwaarden stelt aan de voorzieningen (bijvoorbeeld eisen aan het kwaliteitsniveau) dit vergezeld moet gaan van de benodigde financiële middelen.

In de afgelopen periode is niet steeds aan die eis voldaan. Zo heeft de Afdeling bij de totstandkoming van de Wmo 2015 gewezen op onduidelijkheden en inconsistenties, die ertoe kunnen leiden dat de verwachtingspatronen van burgers en overheid onvoldoende op elkaar aansluiten.²⁶ Dit belast de interbestuurlijke verhoudingen. Bij decentralisaties in het sociale domein is onvoldoende gecommuniceerd dat met de inwerkingtreding voorzieningen zouden wegvallen of worden beknot. Het ongenoegen van burgers die de indruk hadden ten onrechte in hun rechten te worden beknot richtte zich vervolgens vooral op gemeenten, hoewel het een beslissing van de wetgever betrof. Onvoldoende duidelijkheid tast uiteindelijk het vertrouwen van burgers in de overheid verder aan; dat raakt alle bestuursorganen.

Bij nieuwe voornemens tot decentralisatie zou daarom vooraf helder moeten worden geformuleerd wat met de te decentraliseren verantwoordelijkheden en bevoegdheden na een afgesproken periode moet zijn bereikt. Daar horen ook duidelijke afspraken bij over de evaluatie aan het eind van die periode, hoe met die evaluatieresultaten wordt omgegaan en hoe die bij nieuwe afspraken voor een daaropvolgende periode gebruikt

²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 4.

zullen worden. Orden en disciplineer het bijbehorende bestuurlijke gedrag waardoor tussentijdse onrust wordt voorkomen.

3.3.2 Integraal beleid en maatwerk

Voorts heeft de Afdeling er in de derde periodieke beschouwing op gewezen dat een benadering die is gericht op maatwerk een integrale overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden vergt op met elkaar samenhangende terreinen: sociale bijstand, zorg, onderwijs, huisvesting en jeugdbeleid, en dat ontschotting van budgetten daarbij essentieel is. Bij de Wmo 2015 zijn de verpleging en verzorging, in tegenstelling tot eerdere voornemens, niet naar de gemeenten overgeheveld, maar naar de zorgverzekeraars. Zoals in het volgende hoofdstuk zal worden besproken, bergt dit niet alleen het risico in zich van afbakenings-, afstemmings- en afwentelingsproblemen, maar leidt dit ook tot belemmering van effectief toezicht.

Ook heeft er maar in beperkte mate afstemming plaatsgehad tussen de regelgevingscomplexen in het sociale domein. Bijvoorbeeld tussen de Wmo 2015 en de Participatiewet; zowel in de Participatiewet als bij de uitvoering van Wmo- en Jeugdwettaken kunnen reïntegratietrajecten een rol spelen, zowel waar het multiproblematiek betreft, alsook bij het verlenen van diensten aan cliënten (bijvoorbeeld vervoersdiensten). Met name de Participatiewet, zo is ook in de gevoerde gesprekken naar voren gekomen, lijkt weinig ruimte te bieden voor het experimenteren met soepeler regels voor bijstandsgerechtigden. Daarnaast is die wet onvoldoende afgestemd op de andere regelgevingscomplexen in het sociale domein.

3.3.3 Tijdsdruk bij implementatie

Het is aan (samenwerkende) gemeenten om de met de decentralisaties verbonden gewijzigde beleidsopvattingen in de praktijk handen en voeten te geven. Deze moeten hun weg vinden naar beleidsplannen, verordeningen, beleidsregels, begrotingen en rekeningen. Zij moeten bovendien tot een omslag leiden in denken, doen en handelen van burgers, beleidsmakers, politici, ambtenaren, hulpverleners en bestuurders. Daar is tijd voor nodig en een doordachte strategie om een op papier geduldige omslag in denken te laten landen bij alle betrokkenen die ieder voor zich en in hun relatie tot anderen voor forse veranderingen staan die bovendien alleen in goed samenspel tot resultaten kunnen leiden.

Bij het inwerkingtreden van de decentralisaties in het sociale domein is het realiseren van budgettaire opgaven bepalend geweest. Daarbij heeft de voorbereiding van een goede overgang van bevoegdheden onder tijdsdruk gestaan. De verschuiving van taken van rijk naar gemeenten is desalniettemin over het algemeen bevredigend verlopen. Het is de vraag of, indien er meer tijd beschikbaar zou zijn geweest, dit veel knelpunten had voorkomen. De voor invoering benodigde tijd heeft de neiging om de beschikbare tijd op te vullen.²⁷ Mits de invoeringstermijnen niet onredelijk kort zijn, is

²⁷ 'Parkinson's law: the pursuit of progress': "work expands and contracts so as to fill the time available for its completion"; London 1957.

het vermoedelijk verstandiger om na de transitie meer tijd beschikbaar te stellen voor het oplossen van gebleken knelpunten, dan ervan uit te gaan dat deze door een langer invoeringstraject voor de transitie voorkomen kunnen worden. Het gaat daarbij overigens niet alleen om een wettelijke of bestuurlijke overgangperiode, maar ook om een politieke ‘wittebrood-periode’ waarin niet ieder knelpunt of geconstateerde misslag onmiddellijk gezien wordt als bewijs van bestuurlijk tekortschieten of structurele tekortkomingen.

In de adviesaanvraag wordt verondersteld dat te korte implementatietermijnen mogelijk onwenselijke gevolgen hebben voor de decentrale democratische processen. Bij implementatie van de decentralisaties in het sociale domein hebben de korte termijnen vermoedelijk een omgekeerd effect gehad. Door de beperkte voor implementatie beschikbare tijd is de inzet in de meeste gemeenten er vooral op gericht geweest de overgang organisatorisch en administratief op orde te hebben. Het beleid is daarbij in eerste instantie beperkt gewijzigd. Eventuele problemen met de decentrale democratische processen zullen zich daardoor veeleer voordoen in de huidige periode van transformatie, mede vanwege het gelijktijdige proces van regionalisering. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

3.3.4 De praktijk van invoeringswetten

In de adviesaanvraag wordt in verband met de implementatietermijnen in het bijzonder ook aandacht gevraagd voor het gebruik van het instrument van invoeringswetten. De invoeringswetten zijn belangrijk om te voorkomen dat bij de besluitvorming over de hoofdzaak van de decentralisatie ook gelijk over de invulling van alle concrete vragen die zich daarbij voordoen, beslist moet worden. Invoeringswetten kunnen echter als bezwaar hebben dat daardoor op een veel te laat tijdstip alsnog substantiële inhoudelijke wijzigingen kunnen worden aangebracht, waardoor de voorbereiding ten dele weer teniet wordt gedaan.

Deze problematiek heeft bij de recente decentralisaties onder andere bij de jeugdhulp gespeeld. De Invoeringswet is op 2 juli 2014²⁸ ingediend terwijl de Jeugdwet op 1 januari 2015 in werking is getreden. Nadien zijn twee nota's van wijziging ingediend met nadere wijzigingen. De complexiteit was er met name in gelegen dat gelijktijdig de kinderbeschermingsmaatregelen werden herzien waardoor niet alleen de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp van de provincie naar de gemeente verschoof maar bovendien inhoudelijke wijzigingen werden doorgevoerd. Ook bij de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen is gebruik gemaakt van een invoeringswet²⁹. De Afdeling heeft op deze complexe samenhang gewezen en gelet op de complexiteit van deze opeenstapeling van wetswijzigingen geadviseerd te voorzien in een doorlopende tekst van de relevante artikelen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Jeugdwet zoals deze zouden komen te luiden op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wetten.³⁰ De Wmo 2015 heeft geen gebruik gemaakt van een invoeringswet. Bij de Omgevingswet zal ook een omvangrijke Invoeringswet

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 983, nr. 3.

²⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 061.

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 983 nr. 4.

worden ingediend.³¹ Daarnaast zal de wet nader worden ingevuld door een groot aantal algemene maatregelen van bestuur.³²

Het is ongetwijfeld waar dat het gebruik van het instrument van invoeringswetten ertoe kan leiden dat alsnog op een laat moment essentiële wijzigingen worden geïntroduceerd in een lopend decentralisatietraject. Dat kan het gevolg zijn van onvoldoende voorbereiding van de beoogde decentralisatie. Ervaring leert echter dat vaak pas onder druk van de transitie waartoe besloten is, de gevolgen daarvan zo concreet worden dat men effectief zicht krijgt op de gevolgen. Het is in de praktijk doorgaans niet mogelijk om alle consequenties en noodzakelijke randvoorwaarden te voorzien en te voorzien. De wetgever is zich daar doorgaans wel van bewust met als gevolg dat vaak op zeer ruime schaal bevoegdheden aan de regering worden gedelegeerd tot nadere aanvulling en invulling van de wettelijke regels, zonder dat daarbij de hoofdelementen en normen van die nadere aan- en invulling bij wet worden vastgesteld. Ook als daar in adviezen van de Afdeling op wordt gewezen, wordt daar in het vervolg van het wetgevingsproces vaak maar zeer summier aan voldaan.³³ Uit een oogpunt van 'goed wetgevingsbeleid' en bestendigheid van beleid is delegatie van substantiële elementen en essentiële normen nog minder wenselijk dan de risico's van een invoeringswet. Mede om die reden heeft de Afdeling in haar advies bij het voorstel voor een Omgevingswet gebruik van dat instrument bepleit in plaats van de voorgestelde zeer omvangrijke delegatie.

Gebruik van het instrument invoeringswet heeft ook het voordeel dat bij de besluitvorming over de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden op een breed beleidsterrein, de discussie over hoofd- en nevenzaken vaak beter gescheiden kan worden. Te vaak wordt bij de voorbereiding van wetsvoorstellen of het debat daarover in de Staten-Generaal de besluitvorming over de hoofdzaak 'misvormd' door de behoefte om tegelijk over nevenzaken te beslissen om zo aan de daarmee verband houdende weerstand tegemoet te komen. Zelfs indien er geen sprake is van een dergelijke 'misvorming', dreigt steeds dat de besluitvorming over de hoofdzaak van de decentralisatie wordt vertraagd door de besluitvorming over nevenzaken, waarbij de ervaring leert dat die besluitvorming over nevenzaken doorgaans veel sneller plaatsvindt wanneer over de hoofdzaak is beslist. Ook uit dat oogpunt is het gebruik van het instrument van een invoeringswet vaak opportuun. Dat neemt niet weg dat het bezwaar geldig is dat bij de invoeringswet vaak zeer korte implementatietermijnen worden vastgesteld, met als motief dat het immers alleen maar om 'uitvoering' gaat van wat al besloten is.

3.4 Specifieke aspecten bij de doorgevoerde decentralisaties

³¹ Zie voor een uiteenzetting over de Invoeringswet Omgevingswet: Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 185.

³² Zie over de voortgang van de trajecten van uitvoeringsregelgeving, invoeringswet- en regelgeving (inclusief overgangsrecht), aanvullingsregelgeving en implementatie van de Omgevingswet: Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 186.

³³ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4 (Omgevingswet), Kamerstukken II 2005/06, 30 501, nr. 4, blz. 2-3 (Aanbestedingswet) of Kamerstukken II 2005/06, 30 380, nr. 5, blz. 7 (Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg).

3.4.1 Kabinetsformatie

Kabinetsformaties hebben hun eigen dynamiek. De herschikking van taken en verantwoordelijkheden was opgenomen in het Bestuursakkoord 2011-2015³⁴. Nadien zijn hierover geen akkoorden gesloten. Met het regeerakkoord werd tot definitieve herschikking besloten, inclusief het financieel kader daarvan. De koepels hadden wel overleg met de informateurs en nadien vond bestuurlijk overleg plaats met het kabinet, maar daarin vormden de afspraken tussen de fracties in de Tweede Kamer in het regeerakkoord een vaststaand gegeven inclusief het financieel kader dat daarvoor was vastgesteld. Decentrale overheden hebben de tijdens de formatie gemaakte keuzes als een dictaat van de centrale overheid ervaren. Omgekeerd bestond aan de zijde van het rijk het gevoel dat de medeoverheden zich weinig medeverantwoordelijk voelden voor de budgettaire opgaven waarvoor Nederland zich op nationaal niveau gesteld zag. Aan weerszijden bestond kortom het beeld dat van een echt gesprek of onderhandeling tussen gelijkwaardige partijen geen sprake was.

Door vertegenwoordigers van de medeoverheden werd de gang van zaken rond de besluitvorming over decentralisaties in het regeerakkoord als onbevredigend ervaren. Daarbij moet wel worden vermeld dat er bij de afgelopen kabinetsformatie ten gevolge van de financiële crisis en eurocrisis grote ombuigingen en hervormingen aan de orde waren. In ieder geval was er onvoldoende gedeeld probleembesef tussen de centrale en decentrale overheden. Ook bestond onvoldoende inzicht in de wijze waarop invulling kon worden gegeven aan de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de oplossing van grote maatschappelijke vraagstukken.

De financiële – en daarmee interbestuurlijke — verhoudingen kwamen onder druk te staan, terwijl de wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende overheden en hun gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om de ingezette decentralisatieoperaties succesvol te doen zijn, vroegen om gezamenlijk optrekken. Beter gedeeld probleembesef en erkenning van onderscheiden verantwoordelijkheden zijn nodig voor betekenisvoller overleg, resulterend in gedeelde en duidelijker keuzes.

Het overleg tijdens een kabinetsformatie zal, gegeven de aard van dat overleg altijd sterk het karakter hebben van het horen van de decentrale overheden. Van echt overleg, laat staan onderhandelingen is nauwelijks sprake. Verbetering van overleg over de inhoud van een regeerakkoord zou daarom wellicht in een andere richting gezocht moeten worden:

- Lang voor een kabinetsformatie zou op ambtelijk niveau moeten worden gewerkt aan de vaststelling van een gedeelde probleemanalyse, mogelijke oplossingen en de onderscheiden verantwoordelijkheden daarbij.³⁵
- In een regeerakkoord zou afgesproken moeten worden dat over de uitwerking van voorstellen, die de medeoverheden raken, nader overleg plaats zal vinden met de medeoverheden, zoals dit ook geschiedt ten aanzien van maatregelen die sociale partners raken.

³⁴ De decentralisaties vinden plaats op de beleidsterreinen: Werken naar vermogen, Begeleiding AWBZ, Jeugdzorg, Ruimte, natuur en economie en Water (Bestuursakkoord 2011-2015, blz.19).

³⁵ Vergelijk Studiegroep Begrotingsruimte of Studiegroep Openbaar Bestuur.

3.4.2 Rol Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In de afgelopen periode hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de koepels zich ingespannen om de interbestuurlijke verhoudingen te verbeteren. Zo is er onder andere ingezet op het vergroten van de kenbaarheid van het zogeheten BZK Adviesteam. Dit team toetst nieuwe beleidsvoorstellen op hun conformiteit aan de normen van de Code IBV, de Gemeentewet en de Financiële verhoudingswet en ondersteunt departementen desgewenst bij de vormgeving van nieuwe voorstellen, aldus de adviesaanvraag.³⁶ Een dergelijke coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de koepels is inderdaad gewenst. In het belang van de uitvoerbaarheid en beperking van lasten is het nodig dat gemeenten en provincies bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken niet bij ieder wetgevingscomplex worden geconfronteerd met verschillen in opzet, omschrijving of nadere voorwaarden, bij wat in essentie om eenzelfde rolverdeling gaat. Dit geldt a fortiori indien de wetgever integraal beleid verwacht van gemeenten. Dan zullen de desbetreffende wettelijke bepalingen op elkaar afgestemd moeten zijn, om uitvoerbaar te zijn. Dit is tot dusver niet in alle gevallen geslaagd.³⁷

Het betreft hier geen risico's die vooral bestaan bij wetgeving waarin de transitie is geregeld. Het grotere risico is dat geleidelijk verdergaande divergenties gaan ontstaan in nieuwe wetgeving die raakt aan de gedecentraliseerde beleidsterreinen. Evenzo moet voorkomen worden dat de voor maatwerk noodzakelijke beleidsruimte geleidelijk weer ingeperkt gaat worden door aanvullende regels die in reactie op nieuwe vragen of knelpunten worden vastgesteld. Op al deze terreinen is een eenvormige aanpak noodzakelijk en kunnen gemeenten en provincies op het niveau van de regering of afzonderlijke wetgevingscomplexen niet geconfronteerd worden met gescheiden opererende bewindslieden en divergerende aanpakken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient daarom binnen het kabinet niet alleen bij de voorbereiding van de beslissing en de besluitvorming over decentralisatie van bevoegdheden, maar ook bij de vaststelling van maatregelen die de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden raken, een zwaardere stem te krijgen. Een coördinerende rol is daartoe ontoereikend. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou mede verantwoordelijkheid moeten dragen met betrekking tot dergelijke maatregelen door ze mede te ondertekenen. Op die wijze krijgen ook gemeenten en provincies een duidelijker aanspreekpunt binnen het kabinet.

Het verdient in alle gevallen aanbeveling om de komende jaren op de beleidsterreinen waar bevoegdheden zijn verschoven een moratorium op nieuwe regelgeving te hanteren, teneinde de praktijk de kans te geven zich te ontwikkelen en niet bij ieder (vermeend) incident een discussie over nieuw beleid te starten. Dit vergt terughoudendheid, rolvastheid en zelfbeheersing bij alle actoren in het wetgevingsproces, met name bij het kabinet. Dit moratorium zou niet moeten gelden voor maatregelen zoals die hieronder aan de orde komen en die nodig zijn om de decentrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden beter te laten functioneren.³⁸

³⁶ Adviesaanvraag, blz. 1.

³⁷ Zie hierover paragraaf 3.3.2.

³⁸ Zie hierover paragraaf 4.2.3.

De medeoverheden zouden evenmin in de positie gebracht moeten worden waarin ieder afzonderlijk met sociale partners moet overleggen over de beleidsinvulling en -uitvoering binnen de eigen jurisdictie. Indien nodig zou overleg op het niveau van het kabinet moeten plaatsvinden, waarbij het voorgaande punt eveneens van toepassing is.

3.5 Toekomstige wetswijzigingen die de medeoverheden raken

In de Code IBV hebben de artikelen 4 en 5 betrekking op de voorbereiding en het vroegtijdig overleg over nieuwe beleidsvoornemens die de medeoverheden raken. Het belang van dit overleg is door de decentralisaties toegenomen. Met het oog op eventuele nieuwe decentralisaties of andere wetswijzigingen die de medeoverheden raken, merkt de Afdeling het volgende op.

i. Bestendigheid en structuur

Omdat gemeenten en provincies tijd nodig hebben om de met de decentralisaties verbonden gewijzigde beleidsopvattingen in de praktijk handen en voeten te geven, is bestendigheid en continuïteit van beleid en bestuurlijke organisatie gewenst. In de derde periodieke beschouwing schetste de Afdeling een ontwikkelingsperspectief, waarbij op het belang van een aantal elementen werd gewezen zoals de Europese context en de groeiende betekenis van regio's daarbinnen, een beleid tot schaalvergroting dat aansluit bij autonome ontwikkelingen 'van onderop', positieve prikkels als stimulans en het belang van politiek draagvlak om continuïteit van het beleid te waarborgen.

De voorstellen van de regering om te komen tot de vorming van één provincie door samenvoeging van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland zijn niet geslaagd omdat deze beperkt bleven tot een provinciale herindeling.³⁹ De Studiegroep Openbaar Bestuur heeft nadien bij de oplossing van maatschappelijke opgaven bepleit meer uit te gaan van de regio als bestuurlijk uitgangspunt.⁴⁰ In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de onverminderde behoefte aan een bestendige bestuurlijke organisatie.

De noodzaak van bestendigheid geldt in het bijzonder ook de financiering van het beleid. Consistent beleid vergt dat decentrale overheden vóóraf weten waar zij in financiële zin aan toe zijn. Dat geldt helemaal waar bij de overheveling van taken niet alleen een transitie maar ook een transformatie wordt beoogd, waarbij minder financiële middelen beschikbaar zijn dan er in de 'oude' situatie waren. Wordt niet aan de voorwaarde van voorspelbaarheid en stabiliteit van financiële middelen voldaan, dan zal dat er niet alleen toe leiden dat beoogde beleidsdoelen niet worden gerealiseerd, maar ook de verhouding tussen rijk en decentrale overheden belasten. Bij de (meerjarige) zekerheid over de beschikbare middelen gaat het overigens niet alleen om de zogenoemde normeringsystematiek van het accres waarmee het Gemeente- en Provinciefonds jaarlijks worden aangepast, maar ook om de bestaande verdeel- en vereveningssystematiek. De complexiteit daarvan leidt niet altijd tot

³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 047, nr. 22.

⁴⁰ Studiegroep Openbaar Bestuur, Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven, Den Haag 2016.

voorspelbare uitkomsten. De aanpak van deze complexiteit is inmiddels ter hand genomen.⁴¹

ii. Voorbereiding wetsvoorstellen die de medeoverheden raken

De Afdeling adviseert bij de voorbereiding en vaststelling van wetsvoorstellen systematischer te bezien of daarmee de reeds overgedragen taken nader worden ingekleurd of nieuwe taken worden overgedragen. Waar dit het geval is zal niet alleen bezien moeten worden of deze gevolgen verenigbaar zijn met de gekozen fundamentele nieuwe benadering van maatwerk en integraal beleid, maar ook of er sprake is van financiële implicaties en op welke wijze deze zullen worden gecompenseerd.

Buiten de uitzonderlijke situatie van een kabinetsformatie biedt artikel 2 Financiële verhoudingswet op papier een goed uitgangspunt voor overleg over de financiële gevolgen van wetgeving waarbij medewerking aan nieuwe taken van de medeoverheden wordt gevergd. De bijbehorende financiële implicaties dienen hiervoor inzichtelijk te worden gemaakt alsook de wijze waarop deze kunnen worden bekostigd. Daar lijkt overigens in de praktijk redelijk gevolg aan te worden gegeven.

Onvoldoende wordt echter nog onderkend dat door de substantiële verschuiving van bevoegdheden – zowel wat beleidsinvulling als uitvoering betreft – een nieuwe situatie is ontstaan die minder adequaat door artikel 2 Financiële verhoudingswet gedekt lijkt te worden. Het financieel kader voor de gedecentraliseerde taken berust op de veronderstelling dat door de mogelijkheid van maatwerk en integraal beleid, de kosten aanzienlijk lager zouden kunnen zijn. Door het geven van een nadere invulling of het stellen van kwaliteitseisen kan deze besparing onder druk komen te staan. Daarom dienen voor alle wet- en regelgeving die raakt aan deze gedecentraliseerde taken en verantwoordelijkheden, de financiële gevolgen in kaart te worden gebracht alsook de wijze waarop deze kunnen worden opgevangen.

⁴¹ Voorstel van wet tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds. De Afdeling advisering heeft over dit voorstel op 14 juli 2016 advies uitgebracht.

4 Een voortgaande verandering

4.1 Algemeen

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de algemene kenmerken van de overgang van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een groot aantal beleidsterreinen naar gemeenten en provincies, en op de ervaring en lering met die transitie tot dusver. In dit hoofdstuk richt de Afdeling de aandacht op de implicaties en consequenties van een aantal kenmerken en aspecten van deze verschuiving. Dit betreft in het bijzonder aspecten van de decentralisatie in het sociale domein, aangezien de transitie daar inmiddels haar beslag heeft gevonden.

Een eerste kenmerk dat aandacht verdient en dat uitdrukkelijk met de decentralisaties in het sociale domein is verbonden, is het ‘op maat-concept’ en de andere verhouding tussen overheid en burger. Dit heeft op uiteenlopende punten implicaties en consequenties. In de eerste plaats heeft dit gevolgen voor de invulling van de notie van rechtsgelijkheid.⁴² Van eenvormige gelijkheid zonder aanzien des persoons wordt overgestapt naar gelijkheid die sterker rekening houdt met onderscheiden behoeften, mogelijkheden en omstandigheden. Dat stelt nieuwe vragen aan uitvoering, toezicht en rechtsbescherming. Het concept van maatwerk stelt voorts beperkingen aan de daarop betrekking hebbende wet- en regelgeving. De wijze waarop taken uitvoering krijgen (de ‘hoe-vraag’) zal aan gemeentelijke diensten gelaten moeten worden om, naar gelang de specifieke, lokale of persoonlijke situatie, te beantwoorden. Daarin ligt besloten dat decentrale overheden de ‘hoe-vraag’ op uiteenlopende wijzen beantwoorden. De burger wordt dan ook mogelijk geconfronteerd met een naar woonplaats verschillende invulling. Maar het op deze wijze kijken naar de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun ruimte en mogelijkheden daagt ook de gemeenten uit om de nieuwe taken en verantwoordelijkheden vanuit een nieuw perspectief te bezien en binnen de kaders van de wet invulling te geven aan begrippen als eigen verantwoordelijkheid en zorgbehoefte. Het concept ‘maatwerk’ is ook aan de orde in het fysieke domein, zij het in een andere vorm. Voor de maatschappelijke opgaven dient een maatoplossing te worden gevonden waarvoor afhankelijk van het onderwerp provincies of gemeenten als eerste aan zet zijn.

In het voorgaande hoofdstuk is er reeds op gewezen dat de decentralisaties in het sociale domein ingrijpende implicaties en gevolgen hebben voor de verhouding tussen overheden onderling.⁴³ Aan het begrip medebewind is als het ware een nieuwe dimensie toegevoegd. De onderlinge verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen overheden is zodanig toegenomen dat de interbestuurlijke verhoudingen in belangrijke mate bepalend zijn voor de kwaliteit van het functioneren van de overheid op deze terreinen. In dat verband wordt wel gesproken van stelselverantwoordelijkheid zonder dat ieder hetzelfde bedoelt. De implicaties voor wetgeving, beleidsontwikkeling en uitvoering die dit heeft en de mechanismen van overleg, heldere afspraken en conflictbeslechting die dit vergt, vormen een tweede aspect waaraan hier aandacht wordt besteed.

⁴² Zie 2.3.2.

⁴³ Zie 2.3.3 en 2.3.6.

De decentralisatie noopt in verhoogde mate tot grensoverschrijdende samenwerking.⁴⁴ Zoals in de adviesaanvraag wordt gesteld, gaan provincies, waterschappen en gemeenten er van uit dat het openbaar bestuur zich in vormgeving moet aanpassen aan de samenleving en de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven. Gemeenten en provincies werken op vele wijzen in regionaal verband samen met andere overheden en maatschappelijke partners om de gewenste maatschappelijke doelen te realiseren in een geheel eigensoortige vorm van gelaagd bestuur ('multi-level governance'). Daarbij dreigt echter een aantal functies dat is opgehangen aan de bestuurlijke inrichting, zoals democratische betrokkenheid bij beleidsvorming en -verantwoording alsook toezicht en inspectie, achtergesteld te raken. Dat klemt te meer nu de indringendheid van de beoogde maatschappelijke veranderingen juist een stevige democratische legitimatie en een deugdelijk toezicht vergen. Dit zijn twee andere aspecten waar hier aandacht zal worden besteed.

Ook wordt aandacht gevraagd voor de financiering en het waarborgen van bestendige en stabiele financiële verhoudingen.⁴⁵ Bij de voorbereiding is de Afdeling gebleken dat de 'onlosmakelijkheid' van de interbestuurlijke verhoudingen en de financiële verhoudingen op dit moment onvoldoende aandacht heeft. De discussie tussen rijk, gemeenten en provincies over budgettaire middelen wordt grotendeels geïsoleerd gevoerd van de discussies over taken en verantwoordelijkheden. Het risico hiervan is dat beide discussies gescheiden vastlopen waar zij elkaar zouden kunnen ondersteunen. Dit geldt temeer waar de beperking van beschikbare middelen in het sociale domein stoelt op de overtuiging dat een ruimer en eerder beroep op eigen verantwoordelijkheid en wederzijdse zorg van (groepen) burgers en de samenvoeging van budgetten het mogelijk maakt om met minder middelen meer doelmatigheid en samenhang te realiseren bij de overheidszorg. Die vooronderstelling vergt een voortdurende verificatie omdat anders de vraag onder ogen moet worden gezien of bepaalde overheidstaken nog wel door de overheid kunnen worden aangeboden of dat van de medeoverheden niet meer verlangd kan worden om deze, dan wel naar kwantiteit of kwaliteit, uit te voeren.

4.2 Verhouding tussen overheid en burger

4.2.1 Veranderde verhoudingen

De decentralisaties in het sociale domein hebben, zoals opgemerkt, het oogmerk te komen tot een veranderde verhouding tussen de overheid en burger.⁴⁶ De nieuwe visie op door de overheid gefinancierde zorg, betekent tevens dat iemand nog alleen dan voor een voorziening in aanmerking komt als hij niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen, in staat is tot participatie en

⁴⁴ Zie 2.3.4.

⁴⁵ Zie ook 2.3.5.

⁴⁶ Deze beoogde veranderingen zijn niet van toepassing op het fysieke domein, zie paragraaf 1.3.

zelfredzaamheid.⁴⁷ Door ontschotting of ‘integrale uitvoering’ moet het mogelijk zijn hulp en zorg beter op elkaar af te stemmen. Overheidszorg is in die visie niet meer ‘eerste hulp’ bij persoonlijke of maatschappelijke problemen, maar nog slechts ‘achterwacht’ in die gevallen dat andere ‘hulpmiddelen’ geen soelaas bieden. De burger zal eerst zelf en in zijn directe omgeving de hulp die hij nodig heeft, moeten zien te regelen voordat de vastgestelde hulpvraag kan leiden tot een beroep op de overheid. Die treedt vervolgens vooral faciliterend en ondersteunend op.

Duidelijk zal zijn dat dit een beleidsambitie is die makkelijker is opgeschreven dan in de praktijk gerealiseerd. Tegelijkertijd is het de enige mogelijkheid om met beperkte middelen toch een zo goed mogelijke zorg en ondersteuning te bieden aan personen die geen andere hulp kunnen inroepen. Het enige alternatief lijkt immers te zijn dat – gelet op de beperkte financiële middelen – de algemene voorzieningen op gelijke wijze voor iedereen worden teruggeschroefd, hetgeen een verschraling tot onaanvaardbaar lage niveaus van ondersteuning zou kunnen betekenen. In plaats daarvan wordt nu gestreefd naar ondersteuning van alleen diegenen die dat bij gebrek aan andere mogelijkheden werkelijk nodig hebben. Tot het laatste is de overheid ook gehouden. Op grond van internationale en grondwettelijke verplichtingen zijn overheden verplicht een minimumniveau aan zorg en sociale zekerheid in stand te houden voor zover de samenleving niet op andere wijze het vangnet kan garanderen.⁴⁸

Deze benadering vergt, het is al meermalen gezegd, een omslag in denken en doen bij de betrokken bestuurlijke diensten. De toepassing van regels zal sterker dan voorheen gericht zijn op weging van de bijzondere omstandigheden van het geval. Dat vergt in de eerste plaats een andere wijze van communicatie met burgers om draagvlak te vinden voor de invulling van het beleid en om het oplossend vermogen van burgers te mobiliseren. Dit is niet eenvoudig in een tijd van afnemend vertrouwen van burgers in de overheid. Zolang de uitwerking van het nieuwe beleid nog niet duidelijk is, zal dit voor bepaalde burgers neerkomen op onzekerheid, verhoging van eigen bijdragen en het versoberen of zelfs weigeren van voorzieningen.

De beslissing of een burger in aanmerking komt voor een voorziening verandert ook van karakter. Het gaat daarbij niet meer om de beslissing op een schriftelijke aanvraag, maar om onderzoek naar de specifieke omstandigheden van het afzonderlijke geval. Bij de weging van die omstandigheden zal ook inzicht moeten bestaan in de algemene vraag naar hulp in relatie tot het daarvoor beschikbare budget. Het vergt een helder beleidskader en een persoonlijk gesprek op basis waarvan een beslissing kan worden genomen. In een aantal gemeenten is daartoe het zogenaamde ‘keukentafelgesprek’ ontwikkeld. Dat zal bij de betrokken diensten een grote professionaliteit vragen om te voorkomen dat degenen die het echt nodig hebben, ten onrechte en in strijd met grondrechtelijke verplichtingen de noodzakelijke hulp en ondersteuning wordt onthouden.

⁴⁷ Kamerstukken II 2012/13, 30 597, nr. 296, bijlage, paragraaf 2 en memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁴⁸ Deze zorgplichten zijn vastgelegd in het ESH, het IVESCR en art. 18-22 Grondwet. Hierover G.J. Vonk, Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten, TvCR 2016, blz. 202 e.v. Zie ook Gijsbert Vonk (red.), Rechtsstatelijke aspecten van decentralisaties in het sociale domein, Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen, Groningen 2016, blz. 121 e.v.

De opzet van de Jeugdwet is niet wezenlijk anders dan die zoals beschreven voor de Wmo 2015. De Participatiewet kent, waar het gaat om de re-integratietaken een iets andere opzet, die hoofdzakelijk wordt veroorzaakt doordat gemeenten minder bewegingsvrijheid hebben vanwege de noodzaak tot samenwerking met sociale partners bij de uitvoering van de re-integratietaken. Dat leidt bijvoorbeeld tot een strakkere wettelijke inkadering en verplichte regiovorming met sociale partners in arbeidsmarktregio's.

4.2.2 Omslag in denken

De nieuwe benadering vergt een omslag in denken en doen bij de betrokken bestuurlijke diensten, bij het rijk en de landelijke politiek. Het concept van maatwerk impliceert dat de functie van regels moet worden herijkt, omdat de vraag naar de toepassing van regels meer dan voorheen beantwoord moet worden in het licht van de specifieke, op de lokale respectievelijk regionale en persoonlijke omstandigheden afgestemde situatie. Het betekent ook dat verontrustende verhalen over mislagen en fouten op landelijk niveau niet onmiddellijk tot 'misbaar' en kritiek dienen te leiden. De feitelijke omstandigheden van het geval zullen zich veelal aan de waarneming onttrekken en de beoordeling van de beleidsuitvoering ligt niet meer bij de Tweede Kamer maar bij de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten. Het concept van 'beleid op maat' vergt om deze reden eerbiediging van de gemaakte keuzen, zowel door het parlement als door de bewindslieden.

Dat betekent niet dat er op rijksniveau geen taak is weggelegd. Een belangrijke faciliterende functie is het verwerven, verwerken en verspreiden van informatie over maatschappelijke ontwikkelingen die het betrokken beleidsterrein betreffen, omtrent de effectiviteit van het beleid, knelpunten die zich daarbij voordoen alsook gebleken 'best practices'. Gemeenten zullen door hun verantwoordelijkheid in het beleidsproces gezogen worden in de details van afzonderlijke zaken en lokale omstandigheden. Informatie zal veelal versnipperd zijn en tussen gemeenten mogelijk minder goed vergelijkbaar, vanwege onderling verschillende aanpak en invulling. Voor provincies geldt mutatis mutandis hetzelfde. Alleen het rijk heeft de mogelijkheid om het nodige overzicht te verwerven over relevante maatschappelijke ontwikkelingen en over de praktijk, de resultaten en de doelmatigheid van het beleid in gemeenten, en om deze te verspreiden en te wisselen met de betrokken diensten. Het rijk heeft daar zelf ook belang bij. Regering en bewindslieden kunnen immers nog steeds worden aangesproken op het gevoerde beleid. Niet op individuele gevallen of de specifieke invulling van de eigen bevoegdheden, maar wel op de algemene resultaten en doelmatigheid van het beleid. Het betreft immers nationaal beleid dat door de wetgever wordt vereist in de vorm van medebewindswetgeving; dat impliceert dat men over de nodige informatie zal moeten beschikken om de effectiviteit van deze wetgeving te kunnen vaststellen en beoordelen. De wijze waarop informatie wordt verzameld en gedeeld, verdient in onze meer en meer gedigitaliseerde samenleving dan ook een eensgezinde aanpak van rijk en medeoverheden, waarbij de nog bestaande verkokering binnen en tussen overheidsorganen wordt tegengegaan. Ook hier zou het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn verantwoordelijkheid kunnen doen gelden.

Ook op het juridisch terrein heeft de centrale overheid een belangrijke rol. Zoals gezegd, vergt de nieuwe benadering een nieuwe werkwijze die een nadere

doordenking van de functie van regels vergt en een grotere professionele deskundigheid vereist op gemeentelijk niveau. De centrale overheid kan dienstbaar zijn bij het ontwikkelen van de vereiste professionele deskundigheid, door uitwisseling van ervaring, inzichten en ‘good practices’, en eventueel het organiseren van intervisie. In de tweede plaats dient de centrale overheid behulpzaam te zijn bij het ontwikkelen van de rechtsconcepten die nodig zijn om noties zoals ‘beleid op maat’ en ‘keukentafelgesprekken’ in te passen in het bestuursrecht. Op welke wijze moet de uitkomst van een keukentafelgesprek juridisch worden vertaald; betreft het een besluit of een publieke overeenkomst, en zo het een besluit is, is het dan één besluit of een bundel besluiten als daarbij zgn. integraal beleid wordt gevoerd? In verband daarmee is ook de vraag hoe en op welk moment er rechtsbescherming zal zijn.⁴⁹

Bij een eerste toetsing door de rechter van de nieuwe praktijk in het sociale domein blijkt deze bereid om gemeenten ruimte te bieden voor het maken van de nodige keuzen⁵⁰, maar dat laat nog tal van onduidelijkheden en vragen open over de balans tussen rechtszekerheid, recht doen aan omstandigheden en het vermijden van willekeur. Het gaat het vermogen van afzonderlijke gemeenten te boven om de nodige antwoorden zelf te vinden; het geheel overlaten aan de gemeenten zal ook tot een verscheidenheid aan antwoorden leiden die de rechter vervolgens zou kunnen dwingen tot het maken van nadere keuzes. In het licht van die diversiteit op juridisch gebied ligt er ook een taak voor de centrale overheid.⁵¹

De beoogde nieuwe verhouding tussen overheid en burger vereist ook van gemeenten, en in voorkomende gevallen van provincies, een omslag in denken. Indien men de zelfredzaamheid van burgers, al dan niet in onderlinge samenwerking, wil mobiliseren, vergt dit evenzeer dat hen ruimte gelaten wordt om naar eigen inzicht oplossingen te vinden. Dat betekent niet dat de burger daarbij aan zijn lot kan worden overgelaten. Om vruchtbaar te kunnen zijn, behoeven initiatieven van burgers vaak facilitering door de overheid. Het betekent ook dat de wetgeving de nodige ruimte laat. De Afdeling heeft er in adviezen⁵² op gewezen dat men niet van burgers kan verwachten dat zij mantelzorg verlenen om ze vervolgens met een korting op de AOW of een uitkering te confronteren, of van burgers kan verwachten dat zij gezamenlijk kinderopvang verzorgen om ze vervolgens met alle professionele eisen van een peuterspeelzaal te confronteren. De wetgeving is nog maar beperkt berekend op burgerinitiatieven in het publieke domein; de trustfiguur die in het Engelse recht vaak een uitkomst biedt, kent het Nederlandse recht niet.

⁴⁹ Zie 4.5.4.

⁵⁰ Centrale Raad van Beroep, 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402; ECLI:NL:CRVB:2016:1403; ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

⁵¹ Zie de kabinetsbrief van 16 juni 2016, Kamerstukken II 2015/16, 34 477, nr. 2. Hieruit blijkt dat onder leiding van M. Scheltema wordt gewerkt aan een nieuwe inrichting van de geschillenbeslechting in het sociale domein waarbij op gemeentelijk niveau gestreefd wordt naar integratie van bezwaarprocedures en interne klachtenprocedures.

⁵² Kamerstukken II 2013/14, 33 853, nr. 4 (Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met beëindiging van de voorschotregeling en vaststelling van een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning) en Kamerstukken II 2014/15, 34 256, nr. 4 (Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatierègles).

4.2.3 Integrale beleidsuitvoering

Integraliteit is een essentiële bouwsteen om te komen tot een andere verhouding tussen burger en overheid. Voor de burger tellen niet wetten en bevoegdheden, maar concrete praktische oplossingen. Dit vereist een veranderende oriëntatie op regels en een vermindering van verkokering bij de uitvoering. Mede met het oog daarop is ervoor gekozen op samenhangende beleidsterreinen tegelijkertijd tot decentralisatie over te gaan.⁵³

Een eenmalige afstemming is echter niet voldoende. Gemeenten worden bij een integrale aanpak en een maatwerkbenadering op het niveau van de centrale overheid geconfronteerd met een verscheidenheid aan departementen en wetgevingscomplexen. Zo is reeds gewezen op de gebrekkige afstemming van regelgevingscomplexen in het sociale domein.⁵⁴ Re-integratie in het kader van de Participatiewet kent een eigen opzet, de verplichting tot samenwerking met sociale partners en verplichte regiovorming. Dat belemmert een integrale beleidsontwikkeling en -uitvoering.

De kaders waarbinnen de gedecentraliseerde taken moeten worden uitgevoerd, liggen vast in onderscheiden wetten, die ieder de ruimte moeten bieden voor een gecombineerde aanpak met andere maatregelen. Voorkomen moet worden dat deze ruimte wordt beperkt door nieuwe wetgeving of maatregelen. Dit vergt voortdurende aandacht van met name de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor nieuwe wetgeving en maatregelen die op de verschillende terreinen zouden kunnen worden geïnitieerd. Om hier resultaten te kunnen boeken dient deze in een sterkere positie te worden gebracht dan voorheen.

Voor de verdere ontwikkeling van integraal beleid verdient het voorts aanbeveling om periodiek in het licht van de ervaring te bezien of niet andere, aanpalende onderwerpen ook onderdeel zouden moeten zijn van een integrale beleidsuitvoering. In dit verband wordt bijvoorbeeld wel gewezen op bepaalde vormen van onderwijs, zoals het speciaal onderwijs en bepaalde voorschoolse activiteiten. Ook is gebleken dat de gemeentelijke schuldhelpverlening tot dusver buiten beeld is gebleven in het kader van een integrale beleidsuitvoering, hoewel deze in de praktijk een belangrijke rol heeft bij de aanpak van problemen in het sociale domein.

4.2.4 Gerechtvaardigd verschil, discriminatie of willekeur

Burgers zullen in deze nieuwe context geconfronteerd worden met ogenschijnlijke verschillen in behandeling door het bestuur; binnen de gemeente als gevolg van maatwerk en integraal bestuur, en tussen gemeenten als gevolg van de gemeentelijke keuzen bij de invulling van de beleidsruimte. De onderscheiden behandeling binnen de gemeente is als het goed is geen ongelijke behandeling, maar het gelijk behandelen met inachtneming van verschillen in persoonlijke of plaatselijke omstandigheden.

⁵³ Zie ook 3.3.2.

⁵⁴ Zie 3.3.2.

Evenzo zijn verschillen tussen gemeenten het gevolg van een gelijke bevoegdheid om eigen politieke keuzen te maken.

De gemiddelde burger zal echter wellicht weinig begrip hebben voor de vanzelfsprekendheid van implicaties van decentralisatie en voor de abstracte gelijkheid van 'ieder het zijne'. Hij zal vooral verschillen zien in de wijze waarop hij behandeld wordt in vergelijking met 'naaste bureu' of in een andere gemeente wonende familie en vrienden. Indien de gepercipieerde verschillen niet adequaat kunnen worden verklaard, zullen zij als willekeur worden ervaren en het rechtsgevoel en gevoelens van nationale eenheid en solidariteit aantasten. Het ontbreken van een deugdelijke verklaring kan voorts leiden tot rechterlijke procedures waarin de bestuursrechter mogelijk zal concluderen tot strijd met het verbod van willekeur en het gelijkheidsbeginsel.

De diensten en de plaatselijke politiek zullen daarom worden geconfronteerd met de last van motivering en uitleg die hiervoor nodig is. Dit vergt in de eerste plaats duidelijke communicatie naar burgers toe op plaatselijk niveau. Daarbij moet onderkend worden dat bij het nemen van concrete beslissingen regels waarschijnlijk een andere functie zullen gaan vervullen dan voorheen. De notie van maatwerk impliceert dat de toepassing van regels van karakter zal veranderen in de zin dat deze meer gericht zal moeten zijn op de omstandigheden van het geval. In drie recente uitspraken heeft de Centrale Raad van Beroep dit bevestigd.⁵⁵ De Centrale Raad van Beroep oordeelde daarin dat het bij wijze van maatwerk in alle gevallen een standaardbedrag betalen, ongeacht de individuele omstandigheden, geen passende voorziening opleverde. Dit wordt verder gecompliceerd door de notie van integraal bestuur die met zich brengt dat de genomen besluiten niet aan één wettelijk kader moeten voldoen, maar aan de optelsom van eisen van de verschillende wetten die 'integraal' worden toegepast.

De praktijk van de nieuwe visie op zorg schept een zware motiveringslast in concrete gevallen. De ontwikkelde methode van het 'keukentafelgesprek' kan daarbij behulpzaam zijn indien dit, uiteraard na zorgvuldig onderzoek en overleg, uitmondt in overeenstemming met betrokkene; dan zal eerder op het behaalde resultaat, dan op verschillen met anderen gelet worden. Het is echter niet enkel een kwestie van goede communicatie en overleg. Ook onder de nieuwe wetgeving mag de burger niet zijn overgeleverd aan ambtelijke willekeur van de uitvoerende diensten. Dat zal betekenen dat regels ook in de nieuwe verhoudingen onontbeerlijk zullen zijn maar deze wel, gegeven het concept van 'maatwerk' anders zullen moeten worden benaderd en toegepast. Dit vergt nieuwe concepten en methoden van toetsing van regels bij de interne controle binnen uitvoerende diensten, alsook bij het toezicht en de rechtsbescherming.

Ook tussen gemeenten zal niet ieder verschil in uitvoering gerechtvaardigd kunnen worden als inherent gevolg van de onderscheiden gemeentelijke invulling van het beleid. In het geval van autonomie zijn verschillen tussen gemeenten inderdaad het inherent gevolg van de constitutionele orde. Bij de gedecentraliseerde beleidsterreinen gaat het evenwel niet om autonomie, maar om medebewind. Hoewel daar niet mee onverenigbaar is dat gemeenten een aanzienlijke ruimte wordt gelaten bij de

⁵⁵ Centrale Raad van Beroep, 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402; ECLI:NL:CRVB:2016:1403; ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

beleidsinvulling in de eigen gemeente,⁵⁶ is die ruimte niet onbeperkt. In de genoemde uitspraken van de Centrale Raad van Beroep ligt besloten dat de gemeente bijvoorbeeld niet geheel zou kunnen afzien van het verstrekken van een voorziening; ook dan zou er geen sprake zijn van maatwerk. Het gaat daarbij om algemeen nationaal beleid dat door de wetgever wordt gevorderd. Dat impliceert dat niet alleen gemeenten afzonderlijk, maar ook de rijksoverheid kan worden aangesproken op zodanige verschillen tussen gemeenten dat daardoor niet langer wordt voldaan aan de internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke of grondwettelijke rechtsverplichtingen. In dat verband moet gedacht worden aan grondrechtelijke verplichtingen op grond van het Europees Sociaal Handvest (ESH), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en de Grondwet die een minimum garanderen voor de meest kwetsbaren.⁵⁷ Weliswaar laten de daarin vervatte bepalingen veel beleidsruimte, maar niet uitgesloten is dat de rechter – in het verlengde van bovengenoemde uitspraken van de Centrale Raad van Beroep – in een situatie waarin een sociaal vangnet onaanvaardbaar laag is of geheel ontbreekt, concludeert tot schending van internationale verplichtingen.⁵⁸

Het vraagstuk van eenheid in verscheidenheid en de keerzijde daarvan: het tegengaan van willekeur, het toezicht en de rechtsbescherming (zie 4.5.2) vergen urgent aandacht. De rijksoverheid en de decentrale overheden zullen door overleg, de ontwikkeling van een gemeenschappelijke beleidsoriëntatie en wederzijdse overtuigingskracht moeten identificeren waar onaanvaardbare verschillen kunnen ontstaan en deze moeten voorkomen. Dat is onderdeel van de gezamenlijke stelselverantwoordelijkheid (zie 4.3). Nadere regelgeving zal terughoudend moeten worden geïntroduceerd en mag in ieder geval niet knellend zijn voor de uitvoering. Daarmee dreigt immers het ‘kind met het badwater’ te worden weggegooid. Nadere landelijke regelgeving die een invulling geeft aan de overgedragen bevoegdheden beperkt de eigen beleidsinvulling en daarmee het vermogen om maatwerk en integraal beleid te voeren. In alle gevallen raakt nadere landelijke regeling van de bevoegdheid van decentrale overheden tot beleidsinvulling aan het financieel kader dat met de decentralisatie is vastgesteld. Dit berust op de gedachte dat door de ruimte tot beleidsinvulling en de bevoegdheid tot maatwerk en integraal beleid, een beperking van uitgaven ten opzichte van de ‘oude’ situatie mogelijk zou zijn. Wanneer dan ook door latere regelgeving deze ruimte wordt beperkt, zal dit onvermijdelijk gevolgen dienen te hebben voor de beschikbare middelen (zie 3.2.2).

⁵⁶ Het is vaste jurisprudentie dat indien gemeenten op grond van de wet beleidsvrijheid hebben het gelijkheidsbeginsel niet kan worden ingeroepen op de grond dat er verschillen zijn tussen gemeenten. Omdat in dat geval de besluiten genomen worden door bestuursorganen van verschillende gemeenten, gaat het niet om vergelijkbare gevallen zodat geen sprake kan zijn van schending van het gelijkheidsbeginsel. Zie hierover Solke Munneke, *Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap*, in: Gijsbert Vonk (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van decentralisaties in het sociale domein*, Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen, Groningen 2016, blz. 74-75.

⁵⁷ Zie verder G.J. Vonk, *Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten*, TvCR 2016, blz. 202 e.v.

⁵⁸ Blijkens de rechtspraak zal dit kunnen geschieden via reflexwerking van artikel 8 EVRM. De Centrale Raad van Beroep heeft in 2014 overwogen dat deze bepaling er in een bijzonder geval toe dwingt om een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling een minimale basisvoorziening te bieden. Daarbij kan aan bepalingen van het ESH alsmede aan de ter uitleg van dat verdrag genomen beslissingen van het ECSR interpretatieve waarde toekomen. Zie CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803, r.o. 5.5 en 5.6. In casu was artikel 8 EVRM niet geschonden omdat er inmiddels een sluitend stelsel van opvangrecht was gecreëerd. Zie voorts CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3834 en ABRs 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415.

4.3 Interbestuurlijke verhoudingen

4.3.1 Gescheiden bevoegdheid, gezamenlijke verantwoordelijkheid

De decentralisaties zowel in het sociale als het fysieke domein hebben ingrijpende implicaties voor de verhouding tussen overheden onderling.⁵⁹ De traditionele beelden van medebewind en decentralisatie kunnen daarbij een verkeerd beeld oproepen. In het voorgaande is er al op gewezen dat er weliswaar sprake is van medebewind, maar dat de grondwettelijke terminologie in het licht van de nieuwe verhoudingen een beeld kan oproepen dat niet in overeenstemming is met de huidige realiteit (zie 2.3.3). Decentralisatie roept daarnaast het beeld op van taken die door ieder van de betrokken bestuursorganen zelfstandig kunnen worden uitgevoerd. Geconstateerd werd al (zie 2.3.6) dat in werkelijkheid een stelsel is ontstaan waarin de onderlinge verwevenheid en de wederzijdse afhankelijkheid tussen overheden alleen maar groter zijn geworden, zodanig dat de interbestuurlijke verhoudingen bepalend zijn geworden voor de kwaliteit van het overheidsbeleid op deze terreinen. Geconstateerd is dat in het fysieke domein de onderlinge verwevenheid weliswaar beperkter is, maar dat daarmee de noodzaak van onderlinge afstemming en samenwerking groter is.

De Afdeling meent dat het bovenstaande zijn doorwerking zal moeten krijgen in de interbestuurlijke verhoudingen. Doordat aan het begrip medebewind als het ware een nieuwe dimensie wordt toegevoegd, moeten ook de interbestuurlijke verhoudingen opnieuw worden doordacht en ingevuld. Er zal in die verhoudingen een nieuw evenwicht moeten worden gevonden. Enerzijds moet de wetgever randvoorwaarden stellen en overeenkomstig de nieuwe verhoudingen niet alleen ruimte bieden aan lokale initiatieven maar deze ook stimuleren. Anderzijds moeten de gemeenten en provincies hun nieuwe rol daadwerkelijk op zich nemen en op professionele wijze uitvoeren en niet kijken of met de vinger wijzen naar het rijk als zij bij de uitoefening van hun nieuwe rol op praktische problemen stuiten.

Geconstateerd kan worden dat de nieuwe verhoudingen nog niet zijn uitgekristalliseerd. Door de snelheid waarmee de wetgeving tot stand is gekomen, is gedurende het wetgevingsproces niet steeds de noodzakelijke duidelijkheid verschaft. Daardoor zijn de consequenties die voortvloeien uit de politieke keuzes die in de nieuwe wetgeving zijn gemaakt, nog niet voldoende helder. Soms bestaat ook de neiging terug te keren naar de oude verhoudingen. Daarom staat de Afdeling in dit advies uitgebreid stil bij het begrip stelselverantwoordelijkheid. Ook het toezicht krijgt ruime aandacht. De Afdeling gaat met het oog daarop hier nader in op mogelijkheden tot het creëren van handvatten om te komen tot bestendige kaders waarin alle betrokken partijen in staat worden gesteld hun rol op de beoogde wijze te vervullen.

4.3.2 Stelselverantwoordelijkheid: een hanteerbaar begrip?

⁵⁹ Zie 2.3.3 en 2.3.6.

Op veel beleidsterreinen geldt dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld zijn over verschillende bestuurslagen. Indien bevoegdheden zijn gedecentraliseerd van het rijk naar provincies en/of gemeenten rijst de vraag welke verantwoordelijkheid er nog resteert voor de rijksoverheid. In dat verband wordt tegenwoordig vaak gesproken over ‘systeemverantwoordelijkheid’ of ‘stelselverantwoordelijkheid’. De laatste tijd zijn daarover de nodige rapporten en publicaties verschenen.⁶⁰ Ook de Afdeling heeft de betekenis van de systeem- of stelselverantwoordelijkheid in de derde periodieke beschouwing aan de orde gesteld.⁶¹ Mede gelet op de ingrijpende herijking van bevoegdheden in het sociale en het fysieke domein en op de vragen die in dat kader zijn gerezen over de wenselijkheid van het gebruik van en de betekenis van het begrip stelselverantwoordelijkheid, gaat de Afdeling er in dit advies uitgebreider op in.

Het toenemende gebruik van het begrip ‘stelselverantwoordelijkheid’ moet gezien worden tegen de achtergrond van de bredere ontwikkeling van het openbaar bestuur. Bevoegdheden zijn niet alleen verdeeld over verschillende bestuurslagen maar ook onderling sterk met elkaar verweven geraakt. Door het toenemend grensoverschrijdende karakter van maatschappelijke problemen zijn overheden steeds sterker op elkaar aangewezen. Samenwerking tussen overheden is meer dan ooit onontbeerlijk. Dit betekent dat taken niet meer exclusief aan één bestuursorgaan of bestuurslaag zijn toebedeeld maar veelal een gedeelde verantwoordelijkheid is van meerdere overheden die alle een bijdrage moeten leveren aan het gemeenschappelijke doel zoals dat uit het wettelijk stelsel voortvloeit. In een dergelijke bestuurlijke constellatie ontstaat de behoefte aan zicht op en coördinatie van het grote geheel. Binnen een wettelijke structuur moet er één overheid zijn, zo is de gedachte, die eindverantwoordelijk is voor het functioneren van het stelsel als geheel en die kan ingrijpen als (een onderdeel van) het stelsel ontspoot of dreigt te ontsporen. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat ligt het volgens deze gedachtegang voor de hand om de rijksoverheid deze stelselverantwoordelijkheid toe te dichten.

Hoewel deze gedachtegang in algemene zin niet onjuist is (zie hierna par. 4.3.5), liggen in de praktische uitwerking daarvan risico's besloten. Het gevaar bestaat dat van stelselverantwoordelijkheid een centraliserende werking uitgaat doordat naar aanleiding van incidenten bij de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden de rijksoverheid te snel corrigeert of bijstuurt. Het gevolg daarvan kan zijn dat bevoegdheden die de wetgever heeft gedecentraliseerd in voorkomende gevallen – en op gespannen voet met de bedoeling van de wetgever – feitelijk weer op centraal niveau worden uitgeoefend. De Afdeling stelt vast dat dit risico zich na de recente decentralisaties in het sociale domein reeds in een enkel geval heeft voorgedaan.⁶² Met deze invulling van de stelselverantwoordelijkheid wordt miskend dat deze niet exclusief de rijksoverheid toebehoort, maar dat er een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat voor het functioneren van het stelsel waarbij er geen hiërarchische verhouding

⁶⁰ Martijn van der Steen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid. NSOB, 2016; Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit, Den Haag 2016; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving (notitie), mei 2016.

⁶¹ Het kán beter, Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, blz. 49

⁶² Zie bijvoorbeeld: Ontwerp-Besluit inkoopplan prijs kwaliteit Wmo 2015, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgesondheid-welzijn-en-sport/nieuws/2016/06/21/nieuwe-regels-tegen-vechtcontracten-wmo>, 21 juni 2016.

bestaat tussen overheden onderling. De controle en eventuele bijsturing moeten in beginsel plaatsvinden binnen de bestuurslaag waar de wettelijke bevoegdheid is neergelegd. Voor het sociale domein betekent dit laatste dat de democratische controle in beginsel niet door de Tweede Kamer, maar door de gemeenteraden wordt uitgeoefend.

Het voorgaande neemt niet weg dat het concept 'stelselverantwoordelijkheid' kan bijdragen aan de effectiviteit van decentralisatiewetgeving. Het dwingt om te denken vanuit de integraliteit van het wettelijke stelsel en kan in die zin de samenhang en ordening aanbrengen in de interbestuurlijke verhoudingen die nodig zijn om de decentralisaties te laten slagen.⁶³ Stelselverantwoordelijkheid betekent dan enerzijds het besef van een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken bestuurslagen voor de werking van het stelsel als geheel, maar anderzijds ook een heldere rolverdeling binnen het stelsel. Hierbij heeft ieder bestuursorgaan afzonderlijk duidelijk omschreven verplichtingen die het in nauwe samenwerking met andere bestuursorganen vervult en waarop het bestuursorgaan vervolgens ook aanspreekbaar is. Een duidelijke rolverdeling betekent in die constellatie soms een verplichting tot handelend optreden maar soms ook de plicht zich van optreden te onthouden om anderen de ruimte te bieden aan hun rol zelfstandig invulling te geven.

4.3.3 Stelselverantwoordelijkheid: operationalisering

Stelselverantwoordelijkheid brengt tot uitdrukking dat ieder van de betrokken overheden medeverantwoordelijkheid draagt voor het stelsel als geheel en dat elk van deze overheden daarop kan worden aangesproken. Dat werkt alleen als ieders rol voldoende duidelijk is zodat ook duidelijk is waarop eenieder kan worden afgerekend. Is die duidelijkheid er onvoldoende, dan bestaat een risico dat bij problemen of een incident niemand verantwoordelijkheid neemt, zijn verantwoordelijkheid afschuift dan wel meer verantwoordelijkheid naar zich toetrekt dan bij andere partners werd verwacht. Duidelijke afspraken over ieders rol kunnen helpen om interbestuurlijke fricties te voorkomen.

Een stelselverantwoordelijkheid waarbij overheden een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de werking van het stelsel betekent eerst en vooral betrokkenheid op elkaar. Er zal een cultuur moeten groeien waarin overheden niet langer meer alleen binnen de eigen bestuurslaag bezig zijn de eigen taak en rol te vervullen, maar over de grenzen van de eigen bestuurslaag heen rekening houden met de taken en verantwoordelijkheden die elders zijn belegd. Dat is gemakkelijker gezegd dan in de praktijk gedaan. Het vergt een attitude bij bestuurders en ambtenaren van continue oriëntatie op de verantwoordelijkheden van de andere partners in het stelsel. Concreet betreft dit een appèl op zelfbeheersing. Voorkomen moet worden dat er zonder overleg maatregelen worden getroffen. Door eerst overleg te hebben en dan pas met inachtneming van ieders rol maatregelen in gang te zetten zal meer kunnen worden bereikt en onnodige irritatie kunnen worden voorkomen. Een dergelijke

⁶³ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit, Den Haag 2016, blz. 23 e.v.

attitudeverandering komt niet vanzelf: daarvoor zijn vertrouwen en inlevingsvermogen nodig en dat vergt een stevige investering in de onderlinge relaties.

In dat kader zal om het stelsel te laten werken ook een zekere operationalisering van verantwoordelijkheden nodig zijn. Daarvoor is het in de wet neergelegde stelsel leidend. Dat betekent dat ieders verantwoordelijkheid per stelsel kan verschillen. Onderzoek naar stelselverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving laat zien dat binnen het fysieke domein verschillende beleidsvelden moeten worden onderscheiden (ruimte, natuur, wonen, milieu, energie) en dat daarbinnen de verantwoordelijkheden en de daaruit voortvloeiende rollen verschillen.⁶⁴ Daarbij is van cruciaal belang dat partijen rolvast zijn. Wettelijke regels zijn daarbij slechts in beperkte mate behulpzaam. Het functioneren van het stelsel staat of valt met onderling vertrouwen in elkaars rolvastheid en in elkaars vermogen de gemaakte afspraken tijdig en in onderling overleg na te komen.

Om de noodzakelijke rolvastheid te ondersteunen, zal het in de regel nodig zijn om nadere afspraken te maken om de onderscheidene rollen te verhelderen en de afstemming tussen samenhangende stelsels te waarborgen. Deze afspraken kunnen, met inachtneming van de wettelijke kaders, betrekking hebben op de maatschappelijk gewenste resultaten en de te vervullen randvoorwaarden. Van de zijde van het rijk kan daarbij gedacht worden aan het onderhoud van het wettelijke stelsel, de ontwikkeling van en afstemming tussen rechtsconcepten, de financiën, inspectie en toezicht, de rechtsbescherming (zie hierna onder par. 4.5) en de facilitering van bepaalde voorzieningen zoals de informatiehuishouding en de kennisontwikkeling omtrent 'best practices' (zie ook par. 4.2.2). De afspraken kunnen voorts betrekking hebben op de wijze waarop wederzijds het contact wordt onderhouden en informatie wordt uitgewisseld. In periodiek overleg kan vervolgens worden vastgesteld hoe de afspraken functioneren en in hoeverre er aanleiding is om de afspraken bij te stellen.

Met duidelijke afspraken kunnen de onderlinge verhoudingen worden gedisciplineerd; een ieder weet wat hem te doen staat en waarop hij na verloop van tijd tijdens het periodiek te voeren overleg kan worden afgerekend. Daarmee kan in de bestuurlijke verhoudingen de noodzakelijke stabiliteit en rust worden gecreëerd en worden voorkomen dat naar aanleiding van incidenten interventies worden gepleegd die in strijd zijn met het wettelijke stelsel.

4.3.4 Stelselverantwoordelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid

Stelselverantwoordelijkheid betekent dus ook voor de rijksoverheid rolvastheid en – in het geval wettelijke taken in medebewind bij een andere bestuurslaag zijn neergelegd – een terughoudende opstelling in de interbestuurlijke verhoudingen. Dat neemt niet weg dat in het geval van gedecentraliseerde bevoegdheden de rijksoverheid en individuele ministers op hun beleidsterrein een 'restverantwoordelijkheid' hebben. Het

⁶⁴ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving (notitie), mei 2016.

is wenselijk om in de hiervoor genoemde afspraken te komen tot een heldere afbakening van die restverantwoordelijkheid: wat houdt die wel en niet in?

Met het oog daarop moet er ook helderheid zijn over de verhouding tussen de stelselverantwoordelijkheid en het staatsrechtelijke concept van de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt vaak gekoppeld aan bevoegdheden: de minister heeft alleen een verantwoordingsplicht voor zover hij bevoegdheden heeft.⁶⁵ Dat zou betekenen dat bij wetgeving waarin bevoegdheden aan provincies en/of gemeenten zijn gedecentraliseerd, de verantwoordelijkheid van een minister niet verder kan reiken dan de bevoegdheden die de wet hem toekent.

Met het oog op de invulling van de stelselverantwoordelijkheid is een strikt juridische benadering echter niet toereikend.⁶⁶ Zij is te beperkt omdat de minister ook buiten de juridische sfeer allerlei feitelijke mogelijkheden heeft om de werking van het stelsel te beïnvloeden. Een op bevoegdheden gerichte benadering is tegelijkertijd echter ook te ruim omdat er altijd een ministeriële bevoegdheid⁶⁷ is te vinden, die aanknopingspunten biedt om een minister voor een beslissing die op provinciaal of gemeentelijk niveau is genomen, ter verantwoording te roepen. De minister kan langs deze lijn voor alles verantwoordelijk worden gehouden.⁶⁸ Dat laatste is in een wettelijk stelsel waarin bevoegdheden op decentraal niveau zijn neergelegd, staatsrechtelijk niet juist en ook ongewenst.

Er is derhalve geen één-op-één relatie tussen stelselverantwoordelijkheid en de omvang van ministeriële bevoegdheden.⁶⁹ Het laatste is slechts een van de factoren die de stelselverantwoordelijkheid mede bepalen. In hoeverre ministeriële bevoegdheden op de nadere invulling daarvan van invloed zijn, hangt mede af van de inrichting van het betreffende wettelijk stelsel en in hoeverre daarbinnen ministeriële bevoegdheden zijn toegekend. Omgekeerd kan de minister aan zijn stelselverantwoordelijkheid sec geen bevoegdheden ontleen. Bevoegdheden heeft een minister slechts voor zover de wet hem die toekent. Als deze in zijn ogen ontoereikend zijn, dient hij wetswijziging te bevorderen. Met wetswijziging verandert echter het stelsel zelf. In zoverre omvat stelselverantwoordelijkheid niet de bevoegdheid om via wetswijziging het stelsel te wijzigen; de bevoegdheid om het stelsel aan te passen heeft de wetgever in beginsel altijd. Stelselverantwoordelijkheid doelt op de verantwoordelijkheid om binnen de bestaande wettelijke grenzen, het stelsel te laten functioneren. Zoals eerder opgemerkt, is dit niet een exclusieve verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, van de regering of van individuele ministers maar een gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende bestuurslagen en bestuursorganen.

⁶⁵ C.A.J.M. Kortmann, bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert e.a., Constitutioneel recht, Deventer 2012, blz. 307. Zie ook Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 40, blz. 9.

⁶⁶ Zie voor andere perspectieven op het concept 'systeemverantwoordelijkheid' Martijn van der Steen e.a., De som der delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid, NSOB 2016, blz. 17 e.v.

⁶⁷ De bevoegdheid om wetgeving te initiëren of de bevoegdheid besluiten ter vernietiging voor te dragen.

⁶⁸ S.E. Zijlstra, K. Wilkeshuis, Verantwoordelijkheid: bevoegdheid en publieke taak, in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.), Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen, Kluwer Alphen a/d Rijn 2006, blz. 15.

⁶⁹ Eerder de Raad van State in zijn advies over het voorstel van wet tot verzelfstandiging van de NMa (later opgegaan in de ACM): Kamerstukken II 2000/01, 27 639, B, blz. 7.

4.3.5 Stelselverantwoordelijkheid: het functioneren van het stelsel

Het voorgaande laat onverlet dat stelselverantwoordelijkheid meer is dan de optelsom van de te onderscheiden verantwoordelijkheden van de betrokken bestuurslagen. Het maken van afspraken over wat ieders rol is (zie hiervoor par. 4.3.3) is voor het functioneren van het stelsel onontbeerlijk maar tegelijkertijd niet voldoende. Er moet ook aandacht zijn voor de samenhang van de verschillende onderdelen van het stelsel en de invloed daarvan op het algehele functioneren van het stelsel. Vanuit dat perspectief ligt het voor de hand dat de rijksoverheid niet alleen verantwoordelijkheid draagt voor bepaalde aspecten van het stelsel en de daarop gerichte afspraken nakomt maar ook zicht houdt op het functioneren van het stelsel als geheel en daarop ook in voorkomende gevallen wordt aangesproken.

Een minister die zicht houdt op het totaal kan temeer nodig zijn indien er verdragsrechtelijke of Europeesrechtelijke verplichtingen bestaan op de naleving waarvan de regering in internationale organisaties wordt aangesproken. Dat doet zich bijvoorbeeld voor als het gaat om het VN-verdrag inzake de rechten van het kind; de regering is verantwoordelijk voor de periodieke rapportage over de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan dat verdrag en zal vanuit die rol erop moeten toezien dat op het terrein van de jeugdzorg gemeenten hun verplichtingen nakomen. Een zelfde verantwoordelijkheid bestaat er bij de nakoming van internationale verdragen en Europese regels over sociale rechten en het minimumniveau dat met betrekking tot die rechten door de verdragsstaten c.q. de EU-lidstaten moet worden gewaarborgd (zie hiervoor par. 4.2.2).⁷⁰ Ook op dat terrein is er een internationale aansprakelijkheid waar op het niveau van de rijksoverheid de regering als eerste aanspreekpunt fungeert.

De aanspreekbaarheid voor het functioneren van het stelsel als geheel moet echter nadrukkelijk worden onderscheiden van de verschillende verantwoordelijkheden zoals die gelden op grond van het wettelijke stelsel. Behoudens de mogelijkheid van wetwijziging moeten de verantwoordelijkheden worden gerespecteerd. De stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid zou dan ook geen vrijbrief mogen zijn om de op de wet gebaseerde afspraken te doorkruisen of eenzijdig te wijzigen. Dat de rijksoverheid (en op een bepaald beleidsterrein een individuele minister) op het stelsel als geheel kan worden aangesproken, betekent evenmin dat de rijksoverheid daarmee ook verantwoordelijk is voor besluiten die op grond van de wet binnen andere bestuurslagen (provincies, gemeenten) worden genomen. Aanspreekbaarheid kan niet afdoen aan de afgesproken rolverdeling en dus ook geen alibi zijn om ondanks die rolverdeling toch in te grijpen, alleen omdat een internationale organisatie of het parlement daar om vraagt. Ook het enkele bestaan van een bevoegdheid kan niet voldoende reden zijn om te interveniëren. De wijze waarop het wettelijk stelsel is ingericht, kan met zich brengen dat van wettelijke bevoegdheden op een terughoudende wijze gebruik wordt gemaakt.⁷¹

⁷⁰ Zie voorts de sociale grondrechten die in de Grondwet zijn gewaarborgd (art. 18-23).

⁷¹ Zie in dit verband de brief van de Staatssecretaris van VWS van 2 september 2016 over welke acties zijn ondernomen richting gemeenten naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 18 mei 2016: *“Het is primair aan het college van B&W (en daarop beoordeeld door de gemeenteraad) om adequaat beleid en een daarop gebaseerde uitvoeringspraktijk vast te stellen die past binnen de kaders van de Wmo 2015. Meermaals heb ik de colleges van B&W opgeroepen om de gewezen jurisprudentie in het kader van de Wmo 2015 te bestuderen en daar waar nodig het gemeentelijke beleid daarmee in overeenstemming te brengen. (...) In het kader van mijn*

Aanspreekbaarheid voor het stelsel als geheel kan echter wel betekenen dat de rijksoverheid in overleg kan treden met de andere overheden. Het periodieke overleg dat onderdeel is van de gemaakte afspraken (zie paragraaf 4.3.3) is daarvoor het meest geëigende moment. Indien er, al dan niet in internationaal verband, problemen zijn vastgesteld ligt het voor de hand om eerst te bezien hoe deze binnen de kaders van de wet en van de gemaakte afspraken kunnen worden opgelost en wie voor het nemen van daarop gerichte maatregelen de verantwoordelijkheid draagt. Zo nodig kan het overleg leiden tot bijstelling van de eerder gemaakte afspraken. In uitzonderlijke gevallen is er de mogelijkheid van toepassing van het geldende toezichtsinstrumentarium. Pas in laatste instantie kan de vraag aan de orde komen of een wijziging van het wettelijk stelsel aangewezen is.

4.3.6 Geschillen

Denkbaar is dat in de geschetste bestuurlijke constellatie waarin de onderscheiden overheden een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor het functioneren van het stelsel als geheel en tegelijkertijd in dat stelsel te onderscheiden rollen vervullen, geschillen ontstaan. Dat is niet onlogisch. Zoals gezegd zijn door de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten en provincies de onderscheiden overheden meer op elkaar aangewezen geraakt. Intensieve samenwerking is nodig maar bergt tegelijkertijd ook de mogelijkheid van conflicten in zich. Het is dan ook begrijpelijk dat uit de gesprekken die de Afdeling ter voorbereiding van deze rapportage heeft gevoerd, naar voren is gekomen dat in de interbestuurlijke verhoudingen het voorkomen en oplossen van (potentiële) geschillen tussen bestuursorganen versterking behoeft.

Met het oog op mogelijke geschillen is van belang rekening te houden met verschillen tussen stelsels. Provincies hebben – vooral in het fysieke domein – in de praktijk in het verlengde van het generieke toezicht ook een rol als conflictoplosser in bestuursgeschillen. Op andere terreinen, zoals de volkshuisvesting en het sociale domein, is een dergelijke rol voor provincies minder sterk ontwikkeld. Dit hangt samen

stysteemverantwoordelijkheid is naar aanleiding van de gewezen uitspraken van de CRvB, contact opgenomen met de drie gemeenten die partij waren in de procedures voor de CRvB en is overleg gevoerd over hun aanpak om gevolg te geven aan de uitspraken. Daarnaast is contact opgenomen met gemeenten waarvan het beleid in strijd is met de uitspraken van de CRvB en huishoudelijke verzorging niet als een voorziening beschouwden die onder de Wmo 2015 viel. Tot slot is steekproefsgewijs met een aantal gemeenten contact opgenomen met de vraag wat de uitspraken van de CRvB voor hun beleid impliceert om een beeld te krijgen waar gemeenten in de praktijk tegen aan lopen. Op basis van de hieruit verkregen informatie bestond de noodzaak om bij 10 gemeenten informatie op te vragen. Dit heeft er tot dusver in geresulteerd dat 3 gemeenten bestuurlijk door mij zijn aangeschreven. Conform de spelregels van het interbestuurlijk toezicht zijn deze colleges eerst in de gelegenheid gesteld te reageren, voordat ik verdere stappen zet. Op dit moment zijn nog niet alle opgevraagde stukken ontvangen, wat er nog toe zou kunnen leiden dat meerdere gemeenten door mij zullen worden aangeschreven. De komende periode zal ik, in mijn rol als interbestuurlijk toezichthouder, de inspanningen van gemeenten in dit kader op de voet blijven volgen. Ik zal hierbij gemeenten handvatten bieden om het beleid op de kortst mogelijke termijn (waarnodig) aan te passen.”(Kamerstukken II 2015/16, 23 235, nr. 165, blz. 1-2) De inhoud en toonzetting van (de citaten uit) deze brief tonen onvoldoende respect voor de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden die aan gemeenten op grond van de recente wetgeving zijn toegekend.

met de bevoegdheid van de betrokken ministers op grond van bijlage I, bedoeld in artikel 124b van de Gemeentewet, waardoor niet de provincie de bevoegde toezichthoudende instantie is, maar de desbetreffende minister. In die constellatie, waarin de 'buffer' van de provincie als bestuurlijke tussenlaag ontbreekt, dreigen interbestuurlijke geschillen sneller te escaleren en worden eerder interbestuurlijke geschillen uitgevochten bij de bestuursrechter.

De Afdeling heeft eerder aangegeven dat het in een goede verstandhouding tussen de overheden niet past dat zij onderlinge geschillen via de media of de rechter uitvechten. Dit laatste draagt niet alleen bij aan negatieve beeldvorming bij de burger over de overheid in haar geheel, maar zet ook de verhoudingen tussen wetgever, bestuur en rechter onnodig onder druk.⁷² In aansluiting daarop heeft de Afdeling in 2010 in haar advies over het voorstel van Wet revitalisering generiek toezicht met het oog op een regeling voor de beslechting van zuivere bestuursgeschillen⁷³ enkele aandachtspunten geformuleerd. Bij die gelegenheid heeft de Afdeling zich achter het standpunt van de regering gesteld dat bij een zuiver bestuursgeschil beslechting daarvan door rechterlijke tussenkomst niet de voorkeur verdient.⁷⁴ Een belangrijke overweging daarbij is dat interbestuurlijke geschillen niet alleen en vaak zelfs niet primair juridisch van aard zijn. Om die reden dienen deze geschillen niet uitsluitend op rechtmatigheid beoordeeld te worden. Beoordeling van zuivere bestuursgeschillen op een andere wijze dan door beroep op de rechter kan bovendien bijdragen aan dejuridisering van interbestuurlijke verhoudingen.⁷⁵ Tot op heden is een inhoudelijke reactie van de regering op het pleidooi van de Afdeling uitgebleven.⁷⁶

Gelet op de nieuwe bestuurlijke verhoudingen zoals hiervoor beschreven is de Afdeling van oordeel dat nog sterker dan voorheen aanleiding bestaat aandacht te schenken aan het treffen van een voorziening voor zuivere bestuursgeschillen. Daarbij dient ook – in het verlengde van hetgeen hierna over toezicht nog zal worden opgemerkt (zie par. 3.5) – rekening te worden gehouden met de decentralisaties en de daarmee beoogde doelen, in het bijzonder de integraliteit van beleid. Geschilbeslechting via verkokerde verhoudingen past daar niet goed bij. Hiervoor zou gekeken moeten

⁷² Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan, Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (2009), blz. 67, Advies over voorstel van Wet revitalisering generiek toezicht, Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 4, blz. 2.

⁷³ Dat zijn geschillen die uitsluitend tussen overheden onderling kunnen rijzen en waarbij derhalve particulieren met het oog op het eventueel in te stellen beroep bij de bestuursrechter geen belanghebbende zijn. Zie voor een categorisering van bestuursgeschillen Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 4, blz. 4.

⁷⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, blz. 22-23 (regering) en nr. 4, blz. 7 (Raad van State). Volgens de regering zal een verschil van inzicht tussen een vakminister en het provinciebestuur over de vraag of een gemeentelijk besluit moet worden vernietigd, op een andere wijze moeten worden opgelost dan door het openstellen van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

⁷⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 4, blz. 6. De Afdeling heeft daarbij aanbevolen om in het bijzonder te kijken naar de mogelijkheid om bij wet te voorzien in Kroonberoep voor de beslechting van zuivere bestuursgeschillen waarbij de Raad van State een adviserende rol vervult.

⁷⁶ Na haar advies in 2010 heeft de Afdeling in de Derde periodieke beschouwing van 2013 opnieuw de regering uitgenodigd haar standpunt over geschillen tussen overheden nader uit te werken. Zie Het kan beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd (2013), blz. 36. De regering heeft in het nader rapport op het advies op het advies van de Raad over het voorstel van Wet revitalisering generiek toezicht aangegeven dat zij na afronding van het evaluatieonderzoek naar Hoofdstuk 7 van de Grondwet 'haar opvattingen over de beslechting van geschillen tussen overheden naar voren zal brengen' (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 4, blz. 8). Dat laatste is tot op heden nog niet gebeurd.

worden naar de verschillende al eerder genoemde opties voor een regeling van een procedure voor de beslechting van geschillen zoals mediation, bindend advies⁷⁷ of Kroonberoep. Afhankelijk van de gekozen vorm zou een zodanige geschillenregeling vastgelegd moeten worden in de bestaande Code IBV dan wel bij wet.⁷⁸

4.4 Maatschappelijke ontwikkeling en bestuurlijke inrichting

4.4.1 Spanning schaal vraagstukken en bestuurlijke ordening

Geconstateerd is reeds (zie paragraaf 2.3.4) dat de decentralisatie gepaard gaat met een sterke drang tot grensoverschrijdende samenwerking en regionalisering. De beperkte bestuurlijke capaciteit van veel gemeenten en de schaal van maatschappelijke vraagstukken zijn de drijvende kracht achter die ontwikkeling. In de adviesaanvraag wordt ook gewezen op de heersende neiging bij medeoverheden om de effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken niet ondergeschikt te maken aan de structuur en inrichting van het openbaar bestuur.⁷⁹ De overheid zou er in de eerste plaats zijn om maatschappelijke vraagstukken te helpen oplossen en daarbij zou zij niet beperkt moeten worden door de structuur en inrichting van het openbaar bestuur. En niet alleen de medeoverheden hebben die houding, ook de wetgever heeft in eerder genoemde gevallen (zie paragraaf 2.3.4) regionale samenwerking dwingend voorgeschreven. Ook de door het kabinet ingestelde Studiegroep Openbaar Bestuur adviseert om het regionaal niveau als uitgangspunt te nemen, omdat de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate op dat niveau manifesteert.⁸⁰

Dat maatschappelijke problemen zich vaak niet houden aan de bestuurlijke ordening en de schaal van de bestuurlijke inrichting is onmiskenbaar. Dit is ook niet nieuw. Vanouds werken gemeenten en provincies in (boven)regionale verbanden samen om grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken aan te pakken of om de beperkingen van de mogelijkheden te compenseren. Deze samenwerking vormt een belangrijke motor achter het gestage proces van gemeentelijke herindeling waardoor de gemiddelde schaal van gemeenten in de afgelopen halve eeuw sterk is toegenomen. Dat proces verloopt echter niet zonder wrijving en weerstand en vergt vaak geruime tijd. Het is begrijpelijk dat de medeoverheden, geconfronteerd met vaak snelle maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe vraagstukken, weinig geneigd zijn om op de uitkomst van dat proces te wachten. Er wordt inmiddels al een halve eeuw gesproken over de bestuurlijke organisatie en nog steeds is er geen uitzicht op een

⁷⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 4, blz. 8. Zie eerder Kamerstukken II 1999/2000, 27 286, nr. 1 (Nota Alternatieve afdoening van bestuursgeschillen).

⁷⁸ De Grondwet laat op dit punt veel ruimte. Zie artikel 136: De geschillen tussen openbare lichamen worden bij koninklijk besluit beslist, tenzij deze behoren tot de kennisneming van de rechterlijke macht of hun beslissing bij de wet aan anderen is opgedragen. Hierover Raad voor openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advisering modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III (december 2003), blz. 37-40.

⁷⁹ Adviesaanvraag, paragraaf 3.

⁸⁰ Studiegroep Openbaar Bestuur, Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven, Den Haag 2016.

algemeen aanvaardbare oplossing.⁸¹ Tegen die achtergrond is de neiging bij bestuurders begrijpelijk om de aandacht eerst en vooral te richten op het aanpakken van vraagstukken en daar dan praktische oplossingen en hulpstructuren bij te zoeken op basis van de bestaande ordening. Het biedt ook de mogelijkheid om in steeds wisselende regionale verbanden samen te werken al naar gelang de aard van de vraagstukken en de bereidheid van andere bestuursorganen tot samenwerking bij de aanpak daarvan.

Hoewel begrijpelijk, is deze ontwikkeling ook opmerkelijk tegen de achtergrond van het gegeven dat opeenvolgende kabinetten in het afgelopen decennium geleidelijk alle in de afgelopen eeuw naast gemeenten en provincies in het leven geroepen bestuursorganen weer hebben afgeschaft, met een beroep op eenvoud, transparantie en vermindering van bestuurlijke drukte. Zo is de Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie afgeschaft,⁸² zijn de WGR+ gebieden verdwenen⁸³ en zijn deelgemeenten opgeheven.⁸⁴ Bijna anderhalve eeuw na de Gemeente- en Provinciewet van Thorbecke is Nederland weer terug bij alleen deze bestuursorganen (met uitzondering van drie openbare lichamen in Caribisch Nederland) na een groot aantal bestuurlijke hulpstructuren te hebben gekend. Deze ontwikkeling vermindert de flexibiliteit die een pragmatische, op samenwerking gerichte aanpak zou vergen.

4.4.2 Keerzijde van een pragmatische aanpak

In het licht van deze politieke golfbeweging in de bestuurlijke organisatie moet bezien worden wat de achtergrond is van de behoefte dan wel noodzaak om vraagstukken op regionale schaal aan te pakken en op te lossen. Gaat het daarbij om de uitvoering in de samenwerking van lokale taken die leidt tot grotere doelmatigheid dan hoeft er geen probleem te zijn; dan is er sprake van verlengd lokaal bestuur. De zeggenschap en controle op lokaal niveau blijven dan gegarandeerd. Indien echter samenwerking wordt gezocht, omdat men de taken in feite niet zelfstandig kan uitoefenen, is samenwerking eerder een teken van zwakte dan een signaal om herindeling te overwegen. Wanneer ook de beleidsontwikkeling en de daarmee samenhangende besluitvorming regionaal geschieden en gemeenten in de praktijk nauwelijks of geen eigen ruimte overhouden voor eigen beleid, dan is er feitelijk geen sprake meer van verlengd lokaal bestuur, maar dreigt sluipend een nieuwe bestuursvorm zijn intrede te doen⁸⁵ maar dan zonder de wettelijke waarborgen.⁸⁶

⁸¹ Voor een kort historisch overzicht van de discussie over regionaal bestuur: Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 28, blz. 14-19. Zie voor een overzicht van eerder uitgebrachte adviezen en rapporten Raad voor het openbaar bestuur, Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur (april 2010), blz. 65 e.v.

⁸² Wet opheffing bedrijfslichamen, Kamerstukken 33 910, Stb. 2014, 571.

⁸³ Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's, Kamerstukken 33 659, Stb. 2014, 557.

⁸⁴ Voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen (Kamerstukken 33 017).

⁸⁵ Daarbij is de vraag of met een zodanig vergaande vorm van samenwerking geen doorbreking van de hoofdstructuur van het openbaar bestuur plaatsvindt en als gevolg daarvan spanning ontstaat met artikel 135 Grondwet (dat alleen spreekt over 'samenwerking' tussen openbare lichamen).

⁸⁶ Vergelijk Raad voor het openbaar bestuur, Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking, December 2015, blz. 23. In dit advies wordt

De regio's die ontstaan, zijn bovendien niet homogeen. Per beleidsterrein of taak worden samenwerkingsverbanden gevormd, met als gevolg dat in de loop van de tijd een lappendeken aan regio's is ontstaan.⁸⁷ Zelfs als men uitgaat van één perspectief, zoals de Studiegroep Openbaar Bestuur, is er nog differentiatie en maatwerk nodig omdat de inhoudelijke opgaven van regio tot regio in aard en omvang kunnen verschillen. Het resultaat van al deze ontwikkelingen kan zijn dat zich op allerlei afzonderlijke terreinen regiovorming voordoet met mogelijk even zovele verschillen in opzet en uitwerking. Het gevaar van verdergaande bestuurlijke versplintering ligt daarbij op de loer. Dat zou de integrale aanpak van problemen, die met de recente decentralisaties wordt nagestreefd, op den duur weer kunnen belemmeren.

De regionale schaal betekent in de praktijk dat bestuurders vaak tegelijkertijd op meerdere niveaus moeten opereren om gezamenlijk tot passende beslissingen te kunnen komen. Het beperkt op den duur de slagkracht van het gemeentelijk bestuur alsook de mogelijkheden van gemeenteraden om hun vertegenwoordigende en kaderstellende functie uit te oefenen. Want de beslissingen zullen formeel weliswaar door ieder deelnemend bestuur afzonderlijk democratisch moeten worden bekrachtigd, maar de mogelijkheid om daarbij van eenmaal regionaal gemaakte keuzen af te wijken is vaak niet of nauwelijks aanwezig.

Samenwerking leidt onvermijdelijk tot vormen van indirecte sturing en controle. Afhankelijk van de aard en grondslag van de samenwerking kan deze afbreuk doen aan de vereiste democratische legitimatie, die juist van groot belang is tegen de achtergrond van de doelstellingen die met de decentralisaties samenhangen. Men wil de oplossing van maatschappelijke problemen dichterbij de mensen brengen, hen meer bij die oplossing betrekken en hen naar vermogen meer laten bijdragen aan de oplossing ervan. Dit stelt hoge eisen aan mechanismen van verbinding en consensusvorming en vraagt om een sterke democratie die geworteld is in de samenleving. Wanneer de bestuurlijke organisatie vooral instrumenteel gezien wordt en de bestuurlijke vormgeving van geval tot geval kan verschillen, mits dit maar het gewenste resultaat oplevert, worden democratische legitimatie en de daarmee samenhangende fundamentele uitgangspunten eerder een sluitstuk dan vertrekpunt en worden de mogelijkheden om te komen tot integrale beleidsafweging en de daartoe noodzakelijke keuzevrijheid, beperkt. In die zin keert de visie waarin de bestuurlijke organisatie slechts als instrumenteel wordt beschouwd zich tegen de oogmerken van de recente decentralisaties, te weten grotere democratische betrokkenheid en integrale beleidsvoering. Beide veronderstellen voldoende ruimte om tot eigen afwegingen te kunnen komen. Samenwerking hoeft die ruimte niet te beperken, maar het hangt dan wel af van de aard van de samenwerking en hoe de samenwerking vervolgens wordt vormgegeven, of en in hoeverre die ruimte er daadwerkelijk is dan wel blijft bestaan. Een en ander maakt dat de bestuurlijke organisatie cruciaal is voor het uiteindelijk welslagen van de beoogde beleidsdoelstellingen. Deze zal derhalve met inachtneming van de nieuwe verhouding zelfstandig op zijn merites moeten worden beoordeeld.

een onderscheid gemaakt tussen verlengd en verlegd lokaal bestuur. Volgens de Raad bestaan er in de praktijk ook mengvormen.

⁸⁷ Zie voor een overzicht van de verschillende regio's: <http://www.regioatlas.nl/>

4.4.3 Democratische legitimatie: voorstellen tot aanpassing

De noodzaak en het belang van regionale samenwerking zullen de komende jaren naar verwachting toenemen. Uit de vrijwillige of opgelegde regiovorming blijkt steeds meer dat de huidige bestuurlijke ordening en indeling steeds minder aansluit bij de schaal waarop maatschappelijke vraagstukken zich voordoen. Uit een groeiend aantal samenwerkingsverbanden kan worden afgeleid dat in de praktijk doorgaans bruikbare oplossingen worden gevonden voor het oplossen van grensoverschrijdende vraagstukken. Maar wat bestuurlijk werkt, kan uit democratisch-rechtstatelijk oogpunt vragen oproepen. Het vertegenwoordigend vermogen van rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers staat erdoor onder druk. Hierdoor worden de controle en het toezicht complexer met mogelijke nadelige gevolgen voor de democratische sturing en uiteindelijk de democratische legitimatie.

Naast rapporten en studies, zoals die in de adviesaanvraag worden genoemd, waarin de neiging om de bestuurlijke organisatie ondergeschikt te maken aan het bereiken van maatschappelijk gewenste resultaten, zijn er evenzeer rapporten en studies die een versterking van de lokale democratie bepleiten. De aard van de oplossingen die worden aangedragen, zijn echter verschillend. Het rapport van de door de VNG en het Genootschap van burgemeesters ingestelde commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur onderkent dat “ons huidige systeem niet is aangepast aan de maatschappelijke realiteit. Het is belangrijk de stabiliteit van het lokaal bestuur opnieuw te verankeren.”⁸⁸ De commissie pleit voor een meervoudige democratie, dat wil zeggen: een bestel waarin naast de representatieve democratie ook andere vormen van democratie een gelijkwaardige plaats innemen. Het Jaarbericht 2016 van de denktank van de VNG ‘Maatwerkdemocratie’ richt zich meer op wijzigingen in de werking van het representatieve stelsel en doet aanbevelingen om de positie van de gemeenteraad te verbeteren en te versterken.⁸⁹ In al deze rapporten wordt gepleit voor aanpassingen en veranderingen. Volgens het rapport van de Commissie Toekomstgericht Lokaal bestuur is er “herstelwerk te doen, groot onderhoud”. Ten slotte kan worden gewezen op recente advisering door de Raad voor het openbaar bestuur die zich vanuit het bredere democratedebat eveneens concentreert op de positie van de gemeenteraden. De Raad pleit voor een andere bestuurscultuur op lokaal niveau waardoor de wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking kan worden verbeterd.⁹⁰

De met de decentralisatie gemoeide belangen stellen niet alleen eisen aan de nagestreefde integraliteit van beleid en het kunnen bieden van maatwerk. Ook de eis van democratische legitimatie schept zelfstandig verplichtingen ten aanzien van de wijze waarop beleid tot stand dient te komen en te worden gecontroleerd. De indringendheid van de nagestreefde maatschappelijke veranderingen vraagt om een stevige, rechtstreekse democratische betrokkenheid en legitimatie. Maar de vraag hoe

⁸⁸ Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016.

⁸⁹ Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie. Jaarbericht 2016 Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁹⁰ Het Rob-advies bestaat uit twee delen: Democratische legitimiteit en samenwerkingsverbanden (januari 2015) en Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking (december 2015).

die moet worden bereikt, is onderwerp van debat en verschil van opvatting. Ook uit de gesprekken die de Afdeling ter voorbereiding van dit advies heeft gevoerd, is gebleken dat over de democratische legitimatie en hoe die op lokaal niveau te realiseren, verschillend wordt gedacht.

4.4.4 Democratische legitimatie: verschillende perspectieven

Op basis van eerder ontwikkelde inzichten⁹¹ maakt de Raad voor het openbaar bestuur onderscheid tussen verschillende soorten van democratische legitimiteit: *input*-, *throughput*-, *output*- en *feedbacklegitimiteit*. Bij inputlegitimiteit zijn politieke keuzes legitiem als de wil van de meerderheid van de burgers wordt weerspiegeld. In het geval van throughputlegitimiteit gaat het om proceslegitimiteit: transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van het politieke besluitvormingsproces verlenen legitimiteit aan de gemaakte keuzes. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen belang bevorderen. Feedbacklegitimiteit bestaat uit verantwoording en terugkoppeling. Aan democratische organen en kiezers wordt over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen, rekenschap afgelegd; het overheidsoptreden kan worden beoordeeld en zo nodig bijgestuurd.⁹²

De deelnemers aan de lopende discussie over de lokale democratie leggen al naar gelang hun standpunt de nadruk op een van of meer van de genoemde vormen van legitimiteit. De heersende neiging om de effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken niet ondergeschikt te maken aan de structuur van en de inrichting van het openbaar bestuur wordt vaak gebaseerd op outputlegitimiteit. Het gaat er om dat maatschappelijke problemen worden opgelost. Als dat via regionale samenwerking kan worden bereikt en als er concrete resultaten worden geboekt, zal er – zo is de veronderstelling – bij burgers ook voldoende draagvlak bestaan. Dat er niet altijd vooraf optimale democratische betrokkenheid kan zijn, is in deze opvatting niet van doorslaggevend belang; het is het resultaat dat telt. Onduidelijk in dat geval is echter wie bepaalt wat een goede uitkomst is en hoe democratisch verantwoording wordt afgelegd. Als burgers en door hen gekozen vertegenwoordigers zich in de besluitvorming onvoldoende betrokken weten, zal gemakkelijk twijfel en discussie blijven bestaan over de legitimiteit van genomen besluiten.

Om deze problemen te ondervangen zijn diverse voorstellen gedaan om de inputlegitimiteit van besluitvorming te versterken.⁹³ Deze hebben enerzijds betrekking op praktische aanpassingen binnen het bestaande representatieve stelsel en anderzijds op de verdere ontwikkeling van andere dan de traditionele vormen van democratische verantwoording en betrokkenheid. Deze twee sporen sluiten elkaar niet

⁹¹ Zie onder meer F.W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford/New York: Oxford University Press 1999.

⁹² Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden* (januari 2015), blz. 7.

⁹³ En in het verlengde daarvan ook de 'throughputlegitimiteit' en de 'feedbacklegitimiteit'. Deze vormen van legitimiteit hangen onderling nauw met elkaar samen.

uit, maar moeten wel van elkaar worden onderscheiden; zij hebben verschillende vertrekpunten. Zij hangen samen met verschillende opvattingen over democratie.⁹⁴

Het eerste spoor betreft praktische aanpassingen binnen het representatieve stelsel en omvatten hoofdzakelijk voorstellen die beogen om, meestal zonder dat daarvoor wetswijziging nodig is, de positie van de gemeenteraden en de gemeenteraadsleden te versterken. Het gaat dan vooral om aanpassing van de werkwijze (bijvoorbeeld opleiding, training en hulp bij rekrutering van raadsleden) of van de bestuurscultuur (bijvoorbeeld het opstellen van spelregels om een verandering van attitude te bewerkstelligen).⁹⁵ Dergelijke aanpassingen moeten bewerkstelligen dat de invloed van gemeenteraden op de besluitvorming in regio's groter wordt. Het tweede spoor beoogt in aanvulling op het representatieve stelsel alternatieve vormen van democratische betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties verder te ontwikkelen. Op lokaal niveau wordt langs deze lijn geëxperimenteerd met nieuwe vormen van participatieve democratie zoals G1000's⁹⁶, burgerpanels en 'democratische challenges'⁹⁷. Hun opkomst wordt gestimuleerd, ook omdat zij worden beschouwd als mechanismen om democratische betrokkenheid en verantwoording te versterken daar waar, zoals in geval van regionale samenwerking, de representatieve democratie de noodzakelijke democratische legitimiteit niet zonder meer kan waarborgen.

4.4.5 Naar een ordelijke bestuurlijke organisatie

Een aantal van de genoemde maatregelen kan een nuttige en belangrijke functie vervullen. Zij illustreren tevens dat besluitvorming door vertegenwoordigende organen alleen, niet voldoende is. Een representatieve democratie kan niet functioneren als bij de voorbereiding en uitvoering van besluiten niet rechtstreeks de relatie wordt gelegd met individuele burgers en maatschappelijke organisaties. Democratie is in die zin veel meer dan besluitvorming door een volksvertegenwoordiging.⁹⁸ Een goede volksvertegenwoordiging dient ook gedurende haar zittingsperiode open te staan voor initiatieven en inbreng vanuit de samenleving en daarmee rechtstreeks verbindingen te leggen.

Tegelijkertijd kennen de voorgestelde maatregelen hun beperkingen. De mogelijkheden van de genoemde vormen van burgerparticipatie zijn begrensd. Bij een aantal van deze vormen bestaat het risico van een 'participatieparadox': het zijn steeds dezelfde groepen of individuen die zich melden om in de besluitvorming te worden

⁹⁴ Met het oog daarop wordt wel een onderscheid gemaakt tussen representatieve, directe en deliberatieve democratie. Recent hierover H.R.B.M. Kummeling, Het ongemak van de representatieve democratie met de burger, TvCR 2016, blz. 221 e.v.

⁹⁵ Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie. Jaarbericht 2016 Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, blz. 18-24 en Raad voor het openbaar bestuur, 15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie (april 2016) alsook Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking (december 2015).

⁹⁶ Zie voor verschillende varianten G. Boogaard, M.J. Cohen, Citizen at the gate? Over de inpassing van identiteitsdemocratie in het institutioneel publiekrecht, NJB 2016, blz. 1408-1414.

⁹⁷ Daarbij gaat het om een uitnodiging aan burgers om betere beleidsalternatieven te bedenken dan het bestaande beleid. Zie Maatwerkdemocratie, a.w., blz. 26.

⁹⁸ In dat verband wordt wel gesproken over een meervoudige democratie. Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016.

betrokken.⁹⁹ Het aandeel hoogopgeleiden is daarbij relatief groot. Degenen die gemakkelijker dan anderen hun weg naar dit soort participatievormen weten te vinden, zijn daarmee aanmerkelijk in het voordeel. Andere participatievormen waarbij dit effect wordt verminderd of geëcarteerd door deze samen te stellen op grond van loting, zoals burgerfora, roepen weer andere vragen op. Ook indien de loting gewogen plaatsvindt waarbij rekening wordt gehouden met de samenstelling van de bevolking, kan een burgerforum niet gelden als een vorm van representatieve democratie; burgerfora vormen hooguit een afspiegeling maar kunnen bij gebreke van een gelegitimeerde verbinding met burgers die niet zijn geselecteerd, niet geacht worden de bevolking te vertegenwoordigen. Daarnaast is er het bezwaar van willekeur en ongelijke behandeling; of men participeert wordt primair bepaald door de speling van het lot en niet door het uitgangspunt van gelijke kansen voor een ieder om zijn of haar bijdrage aan de besluitvorming te leveren.¹⁰⁰

De beperkingen van deze participatievormen laten zich sterker gelden naarmate meer gewicht wordt toegekend aan de uitkomsten daarvan. Dan ontstaan ook gemakkelijker botsingen met bestaande besluitvormingsprocedures. Omdat een volksvertegenwoordiging geacht wordt alle burgers te vertegenwoordigen en op die grond een eigen verantwoordelijkheid draagt, kunnen er spanningen ontstaan indien een raadsmeerderheid afwijkt van hetgeen via burgerpanels, G1000's of andere fora door individuen of groepen uit de samenleving wordt aangedragen. Daarmee ontstaan welhaast onvermijdelijk teleurstellingen waardoor ook schade kan worden toegebracht aan de werking van het democratisch bestel als geheel.

De voorstellen voor andere vormen van democratische betrokkenheid en verantwoording worden meer dan eens ingegeven door een kritische houding tegenover de klassieke representatieve democratie.¹⁰¹ Maar bijna geen van deze voorstellen beogen het belang ervan te laten afnemen. Eerder wordt gepleit voor revitalisering van de representatieve democratie al dan niet in combinatie met nieuwe vormen van burgerparticipatie. Dat ligt ook in de rede; de representatieve democratie is met al haar gebreken het mechanisme bij uitstek gebleken om met inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties te komen tot coherente, consistente en doeltreffende besluitvorming. Dat gezocht wordt naar nieuwe manieren om met burgers en maatschappelijke organisaties verbindingen te leggen, laat dat onverlet.

Erkenning van het blijvende belang van ons representatieve stelsel betekent echter ook dat er een ordentelijke bestuurlijke organisatie moet zijn waarin organen die de burgers vertegenwoordigen zoals gemeenteraden, voldoende tot hun recht kunnen komen. Die in een democratisch bestel essentiële randvoorwaarde dreigt met de ontstane lappendeken van regio's ondergesneeuwd te raken. De slagkracht van het gemeentebestuur en de mogelijkheden van gemeenteraden om hun vertegenwoordigende functie uit te oefenen, worden in de kern aangetast als de

⁹⁹ Maatwerkdemocratie, a.w., blz. 26.

¹⁰⁰ W. van der Woude, Democratie, advies en inspraak. Een grensverkenning aan de hand van het Burgerforum Kiesstelsel en de Nationale Conventie, in: C.W. Noorlander e.a. (red.), Het volk regeert. Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21^e eeuw. Wolf Legal Publishers Nijmegen 2008, blz. 353 e.v. m.n. blz. 358 e.v.

¹⁰¹ Zie onder meer David van Reybroek, Tegen verkiezingen, De Bezige Bij, Amsterdam 2014, 176 pp., In deze lijn J. Cohen, De vierde D, Oratie Universiteit Leiden 2014. Zie voorts Jeffrey Green, The shadow of unfairness: A Plebeian Theory of Liberal Democracy, Oxford University Press 2016.

gemeentelijke schaal blijvend een andere is dan de schaal van de regio's waar 'de facto' de belangrijkste besluiten worden genomen. Dat probleem kan niet verholpen worden met alleen aanpassingen van de werkwijze van of de cultuur binnen gemeenteraden. Pogingen tot verbetering van de wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen niet verhullen dat als het in die samenwerkingsverbanden op besluitvorming aankomt, de gemeenteraden van de betrokken gemeenten in de praktijk vaak het nakijken hebben.

Het bovenstaande geldt te meer als de ingrijpendheid van de door de decentralisaties nagestreefde maatschappelijke veranderingen in aanmerking wordt genomen. Zij vragen om een stevige democratische legitimatie. Dat vergt niet alleen formele betrokkenheid van de gemeenteraad, maar evenzeer transparantie en overzichtelijkheid van structuren en besluitvorming, publiek debat, ruimte voor eigen afwegingen, aanspreekbaarheid van het bestuur in persoon, en – binnen de grenzen die de rechtsstaat daaraan stelt – de mogelijkheid om 'bestuurlijk onverantwoorde of onberaden' beslissingen te nemen. Om dat alles te kunnen realiseren is een ordentelijke bestuurlijke organisatie essentieel. Uitgangspunt daarin is dat gemeenten zelf de volledige verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de uitoefening van hun (wettelijke) taken. Ook voor de gemeenteraden is dit van grote betekenis. Hun kaderstellende en controlerende rol is na de invoering van de dualisering in belang toegenomen. Hun vertegenwoordigende functie lijdt eronder indien vanuit steeds anders samengestelde regionale verbanden voor burgers belangrijke beleidsvoorstellen worden voorgelegd waar alleen maar ja of nee tegen kan worden gezegd.

Het bovenstaande betekent een nadere bezinning op de regio's. Regiovorming zien of doen ontstaan of zelfs bevorderen zonder de implicaties voor de werking van onze democratische instituties daarvan onder ogen te zien, ondermijnt vroeger of later diezelfde instituties. Het raakt aan de kern van onze representatieve democratie. Het is dus zaak de regiovorming nader te duiden en aan de onoverzichtelijkheid daarvan een einde te maken.

4.4.6 Het grondwettelijk kader

Bij het nadenken over oplossingen dient uiteraard rekening te worden gehouden met het bestaande grondwettelijke kader. Artikel 134 Grondwet regelt dat bij of krachtens de wet openbare lichamen van beroep en bedrijf en 'andere openbare lichamen' kunnen worden ingesteld terwijl artikel 135 Grondwet bepaalt dat de wet regels geeft ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen (bijvoorbeeld gemeenten en/of provincies) zijn betrokken. Daarbij kunnen openbare lichamen worden ingesteld.¹⁰² De wet die in de door artikel 135 beoogde samenwerking voorziet is de Wet gemeenschappelijke regelingen. De samenwerking tussen openbare lichamen mag gelet op de Grondwet niet zo ver gaan dat de facto een vierde bestuurslaag wordt gecreëerd die de bestaande provincies en gemeenten vervangt.¹⁰³

¹⁰² In het laatste geval zijn artikel 134, tweede en derde lid, Grondwet van toepassing.

¹⁰³ D.J. Elzinga, H.Ph.J.A.M. Hennekens, A.K. Koekkoek, Constitutionele aspecten van de ontwerp-kaderwet bestuur in verandering. Het wetsvoorstel kan de grondwettigheidstoets niet doorstaan, mei 1993 alsook de adviezen van M.C. Burkens, W. Konijnenbelt, I.C. van der Vlies en C.A.J.M. Kortmann

Variaties op het grondpatroon van rijk, provincies en gemeenten zijn toegestaan zo lang het variaties blijven; voor een meer fundamentele wijziging van de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie is grondwetswijziging nodig.¹⁰⁴

Dat laat onverlet dat binnen de huidige Grondwet veel mogelijk is. Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn in de loop van de tijd veel vormen van samenwerking tussen verschillende openbare lichamen tot stand gebracht. Er bestaan verschillende modaliteiten.¹⁰⁵ De zwaarste vorm die de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk maakt, is om naast de openbare lichamen van de hoofdstructuur (rijk, provincies, gemeenten) aanvullende openbare lichamen in te stellen. Het bijzondere kenmerk daarvan is dat niet de wetgever daartoe overgaat maar de organen van de tot de hoofdstructuur behorende openbare lichamen die in het kader van hun behoefte aan samenwerking gemeenschappelijke taken onderbrengen in een door hen opgerichte publiekrechtelijke rechtspersoon. Daarbij gaat het wel om functioneel bestuur met een gesloten huishouding: de taakopdracht van de aldus gevormde openbare lichamen is beperkt tot de uitoefening van de specifieke bevoegdheden die de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling hebben overgedragen.¹⁰⁶

Van bovengenoemd stramien waarin sprake is van vrijwillige samenwerking kan in bepaalde gevallen worden afgeweken. In de eerste plaats maakt de Wet gemeenschappelijke regelingen zelf verplichte samenwerking mogelijk indien een zwaarwegend belang dat vereist. Het gaat hier om een uitzondering op de hoofdregel: alleen in uitzonderlijke gevallen kunnen Gedeputeerde staten en in laatste instantie de minister tot het opleggen van een verplichting tot samenwerking overgaan. Daarnaast zijn er bijzondere vormen van samenwerking die door de wetgever zijn voorgeschreven. Voorbeelden daarvan zijn de eerder opgeheven Kaderwetregio's en WGR-plus-regio's¹⁰⁷, de veiligheidsregio's¹⁰⁸ en de Regionale Uitvoeringsdiensten voor de handhaving van het omgevingsrecht.¹⁰⁹ Voorts kan worden gewezen op de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet die het ter uitvoering van de recente decentralisaties mogelijk maken om gemeenten te verplichten tot samenwerking.¹¹⁰ Ten slotte zijn er in het verleden gevallen geweest waarin de wetgever een in bepaalde regio's levende wens heeft gehonoreerd om te voorzien in een overkoepelende regionale bestuursvorm met rechtstreeks gekozen algemene besturen om

over hetzelfde wetsvoorstel: Kamerstukken II 1993/94, 23 048, nr. 10. Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advisering modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III (december 2003), blz. 42.

¹⁰⁴ Zie het advies van M.C. Burkens, Kamerstukken II 1993/94, 23 048, nr. 10, blz. 8.

¹⁰⁵ Voor een overzicht W. van der Woude, Commentaar op artikel 135 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknegt (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2016 (www.Nederlandserechtsstaat.nl), blz. 4.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 28, blz. 12.

¹⁰⁷ Wet van 17 december 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's, Stb. 2014, 557.

¹⁰⁸ Wet veiligheidsregio's, met name de artikelen 8 en volgende.

¹⁰⁹ Artikel 5.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

¹¹⁰ Artikel 2.8 Jeugdwet, artikel 2.6.1 Wmo 2015 en artikel 8c Participatiewet. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was de verplichting tot samenwerking in de wet zelf neergelegd. Voor advies van de Afdeling advisering hieromtrent zie: Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 4, blz. 12-13 (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015) of Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 108, blz. 17-18 (Invoeringswet Wet werken naar vermogen).

bovengemeentelijke belangen vanuit regionaal perspectief te behartigen.¹¹¹ Al deze voorbeelden laten zien dat vrijwillige en - onder omstandigheden – verplichte regionale samenwerking mogelijk is mits de grondwettelijk verankerde hoofdstructuur niet wordt doorbroken.

Binnen de grondwettelijke hoofdstructuur is voorts denkbaar dat gekomen wordt tot een provinciale en/of gemeentelijke herindeling. Zoals eerder opgemerkt zijn alle eerdere pogingen om tot een andere bestuurlijke organisatie te komen mislukt, ook die pogingen die geen grondwetswijziging vergden. In 2010 heeft de Raad voor het openbaar bestuur een aantal oorzaken daarvan beschreven.¹¹² Een van de oorzaken is dat er te weinig erkenning was voor verschillen tussen regio's waardoor te snel en te gemakkelijk naar een uniforme structuur (de 'blauwdruk') werd gestreefd. Bovendien hadden veel geschetste oplossingen vooral een grootstedelijk perspectief waardoor er te weinig oog was voor wat elders in Nederland (met name buiten de Randstad) nodig was. Ook ontbeerden veel voorstellen het benodigde maatschappelijke draagvlak, waardoor een wisseling van de politieke macht de aanleiding was om hervormingsplannen weer in de ijskast te zetten of af te blazen. Er was altijd – mede afhankelijk van het belang dat men vertegenwoordigde – grote verdeeldheid over de meest wenselijke oplossingsrichting waardoor uiteindelijk te weinig steun bleek te bestaan voor de op dat moment ingeslagen weg. Deze analyse heeft niet aan actualiteit ingeboet; zij bevat lessen die ook in de nabije toekomst ter harte moeten worden genomen.¹¹³

4.4.7 Naar een duiding van de regio's

Met inachtneming van het voorgaande dient de noodzakelijke en door de ontwikkeling en ervaringen van de afgelopen jaren steeds urgenter wordende nadere duiding van de betekenis van de regio in ons openbaar bestuur gestalte te krijgen. Zoals gezegd, blijkt uit de vrijwillige of opgelegde regiovorming dat de huidige bestuurlijke ordening en indeling niet doelmatig aansluit bij de schaal van maatschappelijke vraagstukken. Dat probleem is door de recente decentralisaties veel pregnanter geworden. Voor de oplossing van dat probleem kan niet onbegrensd en tot in lengte van dagen worden volstaan met noodverbanden. Het is zaak die realiteit onder ogen te zien en zo nodig de bakens te verzetten. Daarbij moet onderkend worden dat er allerlei oplossingen denkbaar zijn, maar dat deze niet steeds gelijktijdig gerealiseerd kunnen worden of zelfs elkaar (op termijn) uitsluiten. Er zal uiteindelijk gekozen moeten worden.

Een nadere duiding van de regio is ook van belang voor de positie van de provincies. De klassieke rollen en taken van de provincie zijn steeds verder uit beeld verdwenen. De pragmatische – en in veel gevallen positieve – wijze waarop de provincies in wisselende rollen aan realisatie van maatschappelijke doelen bijdragen, kan niet

¹¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 28, blz. 14. Voorbeelden zijn het openbaar lichaam Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven. Voorts kan gewezen op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba die vanaf 10 oktober 2010 zijn gevormd.

¹¹² Raad voor het openbaar bestuur, Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur (april 2010), blz. 29 e.v. Daar komen deze en meer oorzaken uitgebreid aan de orde.

¹¹³ Zie ook de lessen uit het verleden en het buitenland beschreven in het rapport Maak verschil, a.w., blz. 58 e.v.

verhullen dat deze opstelling mede ontstaat door blijvende onduidelijkheid over de rol en plaats van deze bestuurslaag. Daarbij is het aantal gemeenten in de loop der jaren fors teruggelopen. Die ontwikkeling zet naar verwachting door. Grotere (samenwerkende) gemeenten staan in een andere relatie tot de provincie van nu dan in de tijd dat de bestuurlijke indeling van ons land werd vormgegeven. Daar komt bij dat de relatie tussen rijk en gemeenten steeds meer rechtstreeks is geworden. Dat geldt in het bijzonder voor de grote steden.

Tegen deze achtergrond is het noodzakelijk om te bezien op welke wijze het decentraal bestuur zo kan worden ingericht en toegerust dat het enerzijds de wettelijk taken in de nieuwe verhoudingen effectief en zelfstandig kan waarmaken en anderzijds aan de eisen van democratische legitimatie kan voldoen. Duidelijkheid over de ontwikkelingsrichting is van belang. Daarbij is het geven van richting iets anders dan het ontwerpen van een blauwdruk. Gezien de ervaringen in het (ook recente) verleden en de lokale gevoeligheden waarmee de discussie van oudsher is omgeven (zie hiervoor par. 4.4.6), moet in dit stadium geen uitgewerkt model worden geschetst. Nietsdoen is echter geen optie. Daarom dient wel perspectief en duidelijkheid te worden geboden, zodat rijk en medeoverheden vervolgens in gezamenlijkheid een koers kunnen uitzetten hoe dit perspectief te bereiken. De interbestuurlijke verhoudingen zullen gediend zijn met een op draagvlak gebouwde aanpak. Deze berust op vrijwilligheid maar kan tegelijkertijd vanwege de urgentie van de problematiek niet vrijblijvend zijn.

Wellicht zal het door sommigen als onbevredigend worden ervaren dat op dit moment geen duidelijkheid wordt geboden over waar de voorgestelde duiding van de regio's toe zal of moet leiden. De onzekerheid daarover zal ook nog geruime tijd duren. Dat is echter onvermijdelijk; het is de prijs die moet worden betaald om in een gezamenlijk gedragen proces tot een analyse en nadere uitwerking te komen. Indien nu reeds de einduitkomst zou worden geschetst zou de kans op een hernieuwde mislukking groot zijn omdat er onvoldoende mogelijkheden zijn geweest om in gezamenlijkheid de richting te bepalen. Het onmisbare draagvlak zou dan snel kunnen komen te ontbreken. Dat neemt niet weg dat er uiteindelijk ook gekozen zal moeten worden. Hier ligt een uitdaging voor het nieuwe kabinet; dat staat voor de opgave om te komen tot een aanpak die zowel tot politiek en maatschappelijk draagvlak als binnen een afzienbare tijd tot concrete resultaten zal moeten leiden.

4.4.8 Een incrementele aanpak

Gelet op het voorgaande ligt in de komende kabinetsperiode een incrementele aanpak voor de hand. Daarbij krijgen gemeenten in samenspraak met de provincies en het rijk gedurende een vooraf vast te stellen periode de kans om de samenwerking in regionaal verband verder te versterken. Leidraad zou daarbij zijn in welke samenwerkingsverbanden en op welke wijze binnen die samenwerkingsverbanden, een aantal specifieke, met elkaar samenhangende beleidsopgaven waar de gemeenten in de nieuwe verhoudingen voor staan het effectiefst kunnen worden uitgevoerd. De uitkomsten zouden per gebied moeten worden vastgelegd in een nader

te bepalen vorm.¹¹⁴ Langs deze weg zou gekomen kunnen worden tot een zekere kanalisering van de thans bestaande lappendeken van regionale samenwerkingsverbanden; het gaat om de ontwikkeling van vaste, meer permanente eenheden. Daarbij moet er binnen de regionale samenwerkingsverbanden ruimte blijven voor differentiatie; omdat de aard en omvang van de uit te voeren taken per gebied zullen verschillen, hoeven de arrangementen niet voor elk gebied hetzelfde te zijn. Soms zullen de regionale samenwerkingsverbanden geheel of gedeeltelijk samenvallen met de provinciegrenzen, soms zal dat ook niet het geval zijn.

Met het oog op de democratische legitimatie van binnen de regionale samenwerkingsverbanden te nemen besluiten is het niet voldoende deze uitsluitend te laten berusten bij de individuele gemeenteraden. Daarom zou bij de te maken afspraken overeenstemming moeten worden bereikt over de wijze waarop de democratische betrokkenheid en verantwoording zal worden gewaarborgd. Denkbaar is dat afvaardigingen van de afzonderlijke gemeenteraden een gezamenlijk platform vormen waaraan voorgenomen maatregelen worden voorgelegd. Ook andere (aanvullende) arrangementen zijn mogelijk. De afspraken over de wijze waarop democratische controle en verantwoording worden uitgeoefend, zouden de instemming moeten verkrijgen van de gemeenteraden van de individuele gemeenten. De Commissaris van de Koning van de meest betrokken provincie zou op basis van de te maken afspraken daarop toezicht moeten houden.

De hier voorgestelde aanpak zou niet vrijblijvend moeten zijn. Een bijzondere rol zou zijn weggelegd voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze is (stelsel)verantwoordelijk voor de werking van de bestuurlijke organisatie. Vanuit die verantwoordelijkheid zou hij in goed overleg met de medeoverheden en andere betrokkenen randvoorwaarden en spelregels moeten formuleren over hoe met elkaar wordt omgegaan en hoe op een verantwoorde wijze tot besluitvorming moet worden gekomen. Deze randvoorwaarden en spelregels zullen er mede op gericht zijn te voorkomen dat het democratisch besluitvormingsproces door een gebrek aan medewerking van een enkeling wordt gefrustreerd ('stok achter de deur'). Overwogen moet worden of met het oog op de te maken afspraken over randvoorwaarden en spelregels de Code IBV moet worden aangevuld. Ten slotte zou de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de komende periode moeten toezien op voortgang en tempo van het proces en zou hij eindverantwoordelijk moeten zijn voor de evaluatie van de behaalde resultaten en de rapportage daarover.

De hiervoor bedoelde evaluatie zal plaats moeten vinden op een zodanig moment dat aan de hand van de resultaten zorgvuldig kan worden overwogen welke vervolgstappen wenselijk dan wel noodzakelijk zijn. Dan zal ook moet worden overwogen of toegewerkt dient te worden naar een meer definitieve voorziening. Daarbij zal eerst en vooral duidelijkheid moeten ontstaan over wat men wil met vorm en inhoud van 'de gemeente'. Dit laatste zal beoordeeld moeten worden in het licht van de geleidelijke ontwikkeling in wetgeving en bestuur zoals hiervoor geschetst, die erop neerkomt dat de gemeente steeds minder puur lokaal en steeds sterker in regionale verbanden opereert. Nader bezien zal moeten worden wat deze ontwikkeling uiteindelijk moet betekenen voor de gemeentelijke bestuurslaag en daarmee voor de andere bestuurslagen.

¹¹⁴ Zo nodig met gebruikmaking van het instrumentarium van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De tijd zal moeten leren wat de meer bestendige structuren zijn en op welke wijze vervolgens die structuren moeten worden verankerd. In elke fase van de voorgestelde incrementele aanpak geldt als leidraad dat het decentraal bestuur zo moet kunnen functioneren dat het enerzijds voldoende slagkracht heeft om de wettelijk taken effectief en zelfstandig waar te maken en anderzijds voldoet aan de eisen van democratische legitimatie. Het is aan het nieuwe kabinet om thans in samenspraak met de bestuurlijke partners een begin te maken met een proces dat ertoe moet leiden dat beide basisprincipes (slagkracht en democratische legitimatie) ook op termijn in de bestuurlijke organisatie blijven gewaarborgd.

4.5 Inspectie, toezicht en rechtsbescherming

4.5.1 Inspectie en toezicht in transformatie

Decentralisatie, beleid op maat en integraal beleid hebben eveneens gevolg voor de organisatie en de invulling van het toezicht op de naleving van de wetgeving en de inspectie op de wijze waarop de gedecentraliseerde taken worden vervuld. Met de decentralisatie van niet alleen de uitvoering van de wettelijke taken maar ook de beleidsinvulling daarbij verschuift in beginsel ook de verantwoordelijkheid voor het toezicht op uitvoering en naleving van de wetgeving. Beleid op maat en integraal beleid beperken voorts de mate waarin uitvoering van het beleid door regels kan worden gestandaardiseerd. De uitvoering wordt meer dan voorheen bepaald door de beoordeling in concrete gevallen van behoeften, mogelijkheden en middelen en de wijze waarop onderscheiden voorzieningen en maatregelen het beste daarop afgestemd kunnen worden om de wettelijke doelstellingen te realiseren. De inspectie van de kwaliteit, de beoordeling en besluitvorming zal gelet daarop weliswaar plaatsvinden op grond van regels maar met die regels zal op een zodanige wijze moeten worden omgegaan dat meer ruimte ontstaat voor een waardering van de uitkomsten in het individuele geval.

Bij alle veranderingen van taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies, is de wetgeving over het toezicht echter slechts beperkt aangepast en is de wijze van toezichthouden vooralsnog vrijwel onveranderd gebleven. In de verschillende domeinen functioneren horizontaal en verticaal toezicht naast elkaar en door elkaar.

In het sociale domein functioneren horizontaal en verticaal toezicht naast elkaar. Op grond van de Participatiewet¹¹⁵ en de Wmo 2015¹¹⁶ hebben gemeenten een wettelijke plicht om eigen (of op regionaal niveau gezamenlijke) toezichthouders aan te wijzen. Naast dit horizontale toezicht zijn er vijf rijksinspecties actief in het sociale domein: de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Gezondheidszorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op basis van de Meerjarenvizie 2016-2019 voeren de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie vanaf 2016 hun gezamenlijke toezicht uit door de samenwerking die zij de afgelopen jaren in het jeugddomein hebben opgedaan binnen het programma Samenwerkend Toezicht Jeugd te intensiveren en te verbreden naar het sociale domein. In dit kader werken de drie

¹¹⁵ Artikel 76a ("Met het toezicht op de naleving van deze wet zijn belast de bij besluit van het college aangewezen ambtenaren.")

¹¹⁶ Artikel 6.1, eerste lid ("Het college wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.")

voornoemde inspecties ook samen met de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In het fysieke domein houden provincies generiek toezicht op gemeenten op basis van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (wet RGT). In de Wet natuurbescherming zijn om deze reden geen instrumenten voor interbestuurlijk toezicht opgenomen; het generieke toezichtsinstrumentarium van onder meer de Provinciewet wordt toereikend geacht. Ten aanzien van het omgevingsrecht is tevens de wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van toepassing. Deze wet heeft het zogenoemde VTH-stelsel verankerd. Het VTH-stelsel, dat vanaf 2010 samen door alle provincies en gemeenten is opgebouwd, bevat onder meer een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten. In deze diensten vindt de uitvoering en de handhaving van de Wabo grotendeels plaats. Onder de nieuwe Omgevingswet zal dit systeem gehandhaafd blijven.

De decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden, zeker waar het de decentralisaties in het sociale domein betreft, beperkt de rol en de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de invulling en uitvoering van het beleid op de gedecentraliseerde beleidsterreinen. Dat betekent welhaast onvermijdelijk dat dit ook gevolgen moet hebben voor de taken van rijksinspecties op die terreinen. Voor zover de invulling van het beleid in vergaande mate aan gemeenten is overgelaten, heeft het rijk geen verantwoordelijkheid daarvoor en heeft rijkstoezicht op de kwaliteit daarvan geen functie meer. In de Participatiewet en de Wmo 2015 worden gemeenten uitdrukkelijk belast met het toezicht op de naleving van de wet.¹¹⁷ Zou dat anders zijn, dan zouden de visie en regels van de rijksinspecties betreffende een juiste beleidsinvulling, geleidelijk aan de eigen beleidsruimte van gemeenten – in strijd met de bedoeling van de wetgever – weer beperken.

Zoals gezegd, is de wetgeving met betrekking tot het toezicht vooralsnog slechts beperkt aangepast waardoor de wijze van het toezicht formeel gezien vrijwel onveranderd is. Wel zijn er in het sociale domein grote stappen gezet om de onderlinge samenwerking tussen inspecties te intensiveren. Het min of meer op de oude voet doorgaan van de rijksinspecties op de gedecentraliseerde beleidsterreinen schept evenwel toenemend onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden. De verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering en invulling van het beleid betekent dat zij ook en in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het organiseren van het toezicht daarop. Dat van rijkswege wordt toegezien op de naleving van die wettelijke taak ligt daarbij voor de hand. De opbouw van een eigen toezichtapparaat is in de afgelopen jaren vermoedelijk niet de eerste prioriteit geweest van gemeenten die vooral bedacht zijn geweest op het 'opstarten' van de invulling van de nieuwe taken. Maar ook indien gemeenten niet of onvoldoende aan die plicht hebben voldaan, schept dit geen taak voor de rijksinspecties. Het voortzetten van hun werkzaamheden op deze terreinen wekt mogelijk de indruk dat er toezicht is, maar schept gelet op de nieuwe verhoudingen slechts verwarring.

4.5.2 Herinrichting van toezicht

Uit het voorgaande vloeit voort dat een herijking en een herinrichting van het toezicht noodzakelijk is. Hier komen drie lijnen samen. Ten eerste hebben gemeenteraad en provinciale staten sinds de invoering van het dualisme in provincies en gemeenten naast de taak van volksvertegenwoordiger ook die van toezichthouder. De vormgeving

¹¹⁷ Zie voorgaande noten.

en uitoefening van dit zogenoemde horizontaal toezicht heeft rechtstreekse invloed op- en daar raken we de tweede lijn- de verdere ontwikkeling van het sinds 1 oktober 2012 ingevoerde interbestuurlijk toezicht. De invoering van deze wijze van toezicht is gepaard gegaan met gelijktijdige afschaffing van vormen van specifiek toezicht. Deze nieuwe vorm van toezicht die bij de provincies is belegd, kan niet alleen tot ontwikkeling komen in samenhang met verbetering van de uitoefening van de toezichthoudende taak door gemeenteraden en provinciale staten. Het interbestuurlijk toezicht- de naam zegt het al- dient ook in verbinding te staan met de rijksinspecties. Het slagen van de decentralisaties is dan ook niet alleen mede afhankelijk van de wijze waarop iedere bestuurslaag werkt aan verbetering van de kwaliteit van het eigen toezicht, maar ook van de wijze waarop bij de uitoefening daarvan met elkaar wordt samengewerkt. Het vloeit uit de stelselverantwoordelijkheid van het rijk voort het voortouw te nemen om ervoor te zorgen dat er overzicht, samenhang en duidelijkheid komt in het toezicht dat een onlosmakelijk onderdeel is van de decentralisatie. Deze samenhang is er nu niet of onvoldoende.

De toezichtstaak van de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten en de introductie van het interbestuurlijk toezicht noodzaken tot het opnieuw definiëren van de rol en taak van de rijksinspecties. Hun taak zal niet alleen veranderen door de doorwerking van de uitgangspunten van integraliteit en maatwerk, waarbij zij hun taken primair zullen moeten richten op de uitoefening van de taken en verantwoordelijkheden die na de decentralisatie bij het rijk zijn belegd, maar ook doordat zij hun taak in samenhang met andere toezichthouders zullen moeten uitvoeren. In die samenwerking ligt in hoge mate de sleutel tot succes om vast te kunnen stellen of “het stelsel” werkt.

Samenhang en samenwerking in het toezicht laat zich in het fysieke domein makkelijker organiseren dan in het sociale domein. Door het terugtrekken van de provincies uit het sociale domein is ook hun toezichtstaak op dit terrein verdwenen. Wanneer rijk en koepels overtuigd zijn van de noodzaak van een verdere ontwikkeling van een samenhangend stelsel van toezicht als complement van de decentralisatie, dan zullen zij ook in de komende tijd stappen moeten zetten om muren te slechten en samenhang te organiseren met voor iedere toezichthouder een herkenbare plaats en taak ten dienste van het geheel. Ook hier geldt: En nu verder!

4.5.3 Toezicht op maatwerk en integraal beleid

Verschuiving van verantwoordelijkheid en taken met betrekking tot het toezicht op de naleving van de wet is echter niet het enige gevolg van de decentralisatie. De invoering van maatwerk en integrale beleidsvoering (sector-overstijgende besluitvorming) schept geheel nieuwe vragen over de wijze waarop toezicht gehouden moet worden. De notie van integraal bestuur houdt in dat de genomen besluiten niet binnen het kader van één wettelijk regeling beoordeeld kunnen worden, maar moeten voldoen aan de optelsom van eisen van alle wetten die in het integraal bestuur worden toegepast (zie ook paragraaf 4.2.4).

De Transitiecommissie Sociaal Domein wijst op de implicaties van een sector-overstijgende (integrale) aanpak.¹¹⁸ In de samenhang van problemen over sectoren heen kunnen goede argumenten gelegen zijn om af te wijken van normen die binnen afzonderlijke sectoren ontwikkeld zijn. Soms is het bijvoorbeeld beter dat een hulpverlener uit de ene sector niet in actie komt, omdat een hulpverlener uit een andere sector met een meer kansrijke aanpak bezig is die verstoord zou kunnen worden door activiteiten van de eerstgenoemde hulpverlener. Ook inspecties die toezien op die integrale aanpak zullen een gezamenlijke (integrale) bril moeten opzetten om goed zicht te krijgen op het resultaat van de gezamenlijke inspanningen in de uitvoering. Inspecties binnen het sociale domein zouden zich dan ook niet (primair) moeten richten op processen en ‘outputs’, maar op de maatschappelijke opbrengsten, de ‘outcomes’, geredeneerd vanuit de belangen van cliënten, leerlingen, ouders, en andere burgers.

De introductie van concepten van integraal bestuur en maatwerk veranderen de verhouding tussen regelgeving en uitvoering. De bewegingsruimte tussen enerzijds regelgebondenheid en noodzakelijke uitvoeringsvrijheid anderzijds, zullen nader doordacht moeten worden met het oog op de rechtsbescherming van burgers, gericht op het kunnen leveren van maatwerk in het concrete geval, met vermindering van willekeur. Dit stelt hoge eisen aan de oordeelsvorming in individuele gevallen van de met de uitvoering belaste ambtenaren. Toezicht en rechtsbescherming zullen hiermee in lijn vormgegeven moeten worden.

4.5.4 Kwaliteitsbewaking, toezicht en rechtsbescherming

Integrale beleidsvoering en maatwerk hebben kortom niet alleen gevolgen voor beleid en uitvoering, maar evenzeer voor de kwaliteitsbewaking, het toezicht en de rechtsbescherming. De veranderingen raken de taakuitvoering van de betrokken ambtelijk diensten. Integrale beleidsvoering en maatwerk hebben implicaties voor procedures, werkwijzen, overleg en besluitvorming. Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor de sturing en de kwaliteitsbewaking binnen de betrokken ambtelijke diensten. De gebruikelijke werkwijze op basis van beleidsregels, procedures en protocollen zal aangepast moeten worden door de implicaties van de maatwerk gerichte benadering te integreren. Zoals gezegd zal kwaliteitsbewaking zich meer moeten richten op de professionaliteit en kwaliteit van die oordeelsvorming. Daarbij kunnen instrumenten overwogen worden die elders worden gebruikt bij het bewaken van de kwaliteit van de beroepsuitoefening, zoals supervisie en intervisie. Los daarvan zouden uitvoerende diensten moeten bezien op welke wijze zij belanghebbenden en gebruikers kunnen inschakelen bij de beoordeling en bewaking van hun dienstverlening.

Het rijk en de koepels hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om op al deze terreinen tot afspraken en resultaten te komen, waarmee noodzakelijke condities worden vervuld om de decentralisatie tot een succes te maken. Beschikbare kennis en deskundigheid zullen daarbij zo doelmatig mogelijk moeten worden benut om tempo in de transitie te krijgen en houden.

¹¹⁸ Notitie over de positie van het rijkstoezicht op het sociale domein na de decentralisaties van taken naar gemeenten, bijlage bij de 2e rapportage van de Transitiecommissie Sociaal Domein.

De inrichting van de rechtsbescherming zelf behoeft echter eveneens dringend aandacht. Met de introductie van maatwerk en integraal bestuur valt de rechtsbescherming niet weg. Integendeel, omdat het gaat om elementaire voorzieningen is het ook in de nieuwe verhoudingen van belang dat burgers beschikken over een effectief rechtsmiddel indien in hun ogen een voorziening ten onrechte wordt geweigerd. De huidige inrichting van de rechtsbescherming richt zich evenwel sterk op het schriftelijk besluit als aanknopingspunt voor de toetsing van de rechtmatigheid van het overheidsoptreden. Die toetsing leunt daarbij sterk op wettelijke bepalingen, beleidsregels en precedents. Zoals betoogd betekenen de concepten van maatwerk en integraal bestuur een andere beoordeling van de casuïstiek dan voorheen. De concepten impliceren evenzeer dat de gang van zaken voorafgaand aan en rond het besluit relevant is voor de kwaliteit daarvan; het onderzoek naar de concrete, persoonlijke omstandigheden, de verstrekking van informatie aan betrokkene, de kwaliteit van het 'keukentafelgesprek' worden mede relevant in de context van de rechtmatigheidsbeoordeling. Eerder is in een preadvies voor de VAR van prof. mr F.J. Van Ommeren en mr P.J. Huisman¹¹⁹ aandacht gevraagd voor deze ontwikkeling in het bestuursrecht, dat niet alleen het uiteindelijk besluit maar ook het proces daar naar toe voorwerp van toetsing zou moeten zijn.

De huidige inrichting van het bestuursrecht brengt met mee dat maatwerk en integraal bestuur in het kader van de rechtsbescherming bij individuele besluiten in de traditionele kaders gedrongen zullen worden van de Algemene wet bestuursrecht. De daarmee verbonden meer gebruikelijke beoordeling van geschillen kan spanning opleveren met de beoogde appreciatieruimte van de medeoverheden. Uit een brief van 16 juni 2016 van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹²⁰ blijkt dat de implicaties van de nieuwe werkwijze inmiddels de aandacht hebben. In de brief wordt gewezen op een studie 'Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein'. Uit de reactie op de aanbevelingen van die studie blijkt dat langs verschillende sporen wordt gewerkt aan een andere inrichting van de geschilbeslechting in het sociale domein. Onder leiding van de regeringscommissaris voor algemene regels van bestuursrecht, prof. mr M. Scheltema, worden aanpassingen van de Awb overwogen waardoor een meer integrale benadering bij de toetsing van beslissingen mogelijk moet worden. Gelet op deze stand van de discussie meent de Afdeling dat hier volstaan kan worden met het vragen van aandacht voor deze problematiek.

4.6 Financiering en financiële verhoudingen

4.6.1 Stand van de financiële verhoudingen

'L'intendance suit' zou De Gaulle ooit hebben opgemerkt over vraagstukken van financiering. Dat lijkt in hoge mate toepasselijk op de plaats die de discussie over de financiële verhoudingen tot dusver heeft binnen het geheel van de interbestuurlijke verhoudingen. De discussie tussen rijk, gemeenten en provincies over budgettaire middelen wordt in hoge mate geïsoleerd gevoerd binnen een eigen context en circuit.

¹¹⁹ 'Van besluit naar rechtsbetrekking: een groeimodel' preadvies voor de VAR in 2013

¹²⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 477, nr. 2.

Dit wordt versterkt door de huidige normeringssystematiek voor de omvang van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Die omvang beweegt grosso modo automatisch mee met de omvang van de rijksbegroting.

De financiële crisis en de economische recessie zijn niet ongemerkt aan de financiën van de medeoverheden voorbij gegaan. Als gevolg van kosten van het sluiten van voorzieningen en wegvallende inkomsten (verkoop van gronden, enz.) kampen veel gemeenten met schulden. In het kader van het op orde brengen van 's rijksfinanciën zijn ook de uitkeringen aan gemeenten en provincies verminderd. Ook de normeringssystematiek heeft in de afgelopen kabinetsperiode relatief veel onzekerheid en onrust gebracht. De fluctuaties in omvang van de accressen waren op zich zelf vergelijkbaar met eerdere perioden en in lijn met de onderling overeengekomen systematiek.¹²¹ De mogelijkheid van negatieve accres leidde bij decentrale bestuurders echter tot onbegrip, gevoegd bij het feit dat deze ook nog bewogen na vaststelling van begrotingen in gemeenteraden en dus onder omstandigheden tot bijstelling daarvan noopten.¹²² In het voorgaande (zie 3.2.2) werd er al op gewezen dat gemeenten en provincies het gevoel hebben daarbij onvoldoende gehoord te worden in Den Haag.

In verband met de decentralisaties zijn de beschikbare middelen uitgebreid (circa € 10 miljard Gemeentefonds en circa € 200 miljoen Provinciefonds), maar met een lager bedrag dan voorheen nodig was voor deze taken. Mede daardoor is de ruimte om zelf keuzen te maken in relatieve zin verder afgenomen.

In totaal bedroegen de inkomsten van gemeenten in 2015 circa € 58 miljard.¹²³ Het grootste deel van deze inkomsten, circa € 27 miljard, ontvingen gemeenten uit het Gemeentefonds. Daarnaast ontvingen gemeenten inkomsten uit specifieke uitkeringen (circa € 7 miljard), uit eigen belastingen en retributies (in totaal ca. € 9 miljard, waarvan een kleine € 4 miljard OZB), uit grondexploitatie (€ 4 miljard) en uit onttrekkingen aan reserves (€ 4 miljard). Het grootste deel (ongeveer € 14,5 miljard) van de uitkering uit het Gemeentefonds wordt beschikbaar gesteld via de algemene uitkering. De middelen samenhangend met de decentralisaties in het sociale domein (ca. € 10 miljard) worden – vooralsnog – beschikbaar gesteld via een (afzonderlijke) integratie-uitkering sociaal domein. In bestuurlijke afspraken tussen de VNG en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is overeengekomen dat de gedecentraliseerde budgetten voor het sociale domein in principe na drie jaar worden opgenomen in de algemene uitkering.¹²⁴

De totale provinciale inkomsten bedroegen in 2015 circa € 8 miljard.¹²⁵ Hiervan was circa € 1 miljard afkomstig uit het Provinciefonds en circa € 1,5 miljard uit de opcenten

¹²¹ Zie het recente rapport van de werkgroep evaluatie normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds 2010-2015 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34300 B/C, nr. 20).

¹²² Zie bijvoorbeeld de open brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondertekend door meer dan 200 wethouders van financiën van 10 november 2015.

¹²³ Begroting Gemeentefonds 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 B, nr. 2), blz. 25.

¹²⁴ Bestuurlijke afspraken tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG in relatie tot de integratie-uitkering sociaal domein, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 935, nr. 7.

¹²⁵ Begroting Provinciefonds 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 C, nr. 2), blz. 17.

op de motorrijtuigenbelasting. Daarnaast teerden provincies in op hun reserves (ruim € 2 miljard) en ontvingen ze voor € 0,8 miljard aan specifieke uitkeringen.¹²⁶

Gemeenten nemen na de decentralisatie circa 30 procent van de totale overheidsuitgaven voor hun rekening, terwijl het aandeel lokale belastingen in de totale belastingopbrengst onder de 4 procent ligt.¹²⁷ Het eigen belastinggebied van Nederlandse gemeenten is ook in vergelijking met andere landen relatief klein. Zo was het aandeel van de lokale belastingen in de totale inkomsten van gemeenten in 2010 minder dan 10 procent, terwijl het gemiddelde voor de landen in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) circa 37% bedroeg.¹²⁸

De middelen die gemeenten en provincies ontvangen uit de algemene uitkering van de fondsen zijn vrij besteedbaar. Dat maakt de verdeling van het totaal naar individuele gemeenten en provincies complex, omdat er – anders dan bij specifieke uitkeringen – geen directe en expliciete koppeling bestaat tussen taken en middelen (uitgangspunt van *globaliteit*). De fondsen hebben aldus niet enkel als functie dat middelen van het rijksniveau worden overgedragen naar het decentraal niveau, maar dienen ook ter verevening van ongelijke (uitgangs)posities tussen gemeenten resp. provincies.¹²⁹ Door bij de verdeling rekening te houden met/te corrigeren voor objectieve verschillen in kosten (uitgangspunt van *kostenoriëntatie*) ontstaat een gelijke uitgangspositie voor verschillende gemeenten resp. provincies. Voorts wordt de capaciteit van decentrale overheden om zelf inkomsten te verwerven voor het grootste deel verevend. Aldus wordt invulling gegeven aan de doelstelling van de Financiële-verhoudingswet om een gelijk voorzieningenniveau mogelijk te maken bij een gelijke belastingdruk.

4.6.2 Financiële verhoudingen ter discussie

In vorige beschouwingen heeft de Afdeling bepleit dat de voortgaande decentralisatie tot verschuiving zou moeten leiden in de verhouding tussen decentrale belastingen en rijksbelasting. Onder verwijzing naar wat de Afdeling zelf eerder in de derde beschouwing daarover zei, wordt in de adviesaanvraag gewezen op de discussie over de financiële verhoudingen en de voorstellen om tot herijking daarvan te komen. De Afdeling wordt concreet gevraagd te adviseren over eventuele uitgangspunten die daarbij zouden kunnen dienen.

Inderdaad wordt van verschillende zijden gevraagd om een herziening van de financiële verhoudingen tussen het rijk en de decentrale overheden. Steeds wordt er daarbij op aangedrongen ook de omvang van het gemeentelijke belastinggebied

¹²⁶ Met ingang van de begroting 2016 is de zgn. brede doeluitkering verkeer en vervoer omgezet van een specifieke uitkering in een decentralisatie-uitkering in het Provinciefonds. Dat leidt in 2016 per saldo tot een bijna verdubbeling van de omvang van het Provinciefonds.

¹²⁷ M. Allers en B. Steiner, Gemeenten in perspectief 2014-2018, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, januari 2015, en COELO, Atlas van de lokale lasten 2015.

¹²⁸ OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

¹²⁹ Artikel 7 Fvw luidt: "De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven."

opnieuw tegen het licht te houden, vanuit de redenering dat gemeenten enerzijds een veel grotere eigen beleidsverantwoordelijkheid hebben gekregen, maar dat de speelruimte om zelf keuzes te maken over de omvang van in te zetten middelen relatief gezien is afgenomen.

Uit verschillende rapporten¹³⁰ die in de afgelopen jaren zijn gepubliceerd kan een drietal argumenten worden gedestilleerd die pleiten voor een vergroting van het gemeentelijke belastinggebied. Ten eerste zou vergroting van het gemeentelijke belastinggebied de financiële flexibiliteit van gemeenten vergroten. Met de decentralisaties zijn de verantwoordelijkheden van gemeenten aanzienlijk toegenomen, maar zij beschikken onvoldoende over de instrumenten om keuzes te maken en zo hun verantwoordelijkheid waar te maken. Gemeenten hebben door de beperkte mogelijkheden tot belastingheffing immers nauwelijks invloed op de omvang van de voor hun taken beschikbare middelen. Ten tweede kan uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied een antwoord vormen op de democratische verarming die is ontstaan doordat het op dit moment nauwelijks mogelijk is om een wezenlijk democratisch debat te voeren over de balans tussen het gewenste voorzieningenniveau en de kosten die de samenleving bereid is daarvoor te betalen. Kort gezegd gaat het hier om de band tussen betalen en bepalen. Ten derde wordt, bij financiering uit het Gemeentefonds, de afweging tussen voorzieningen en de financiering van die voorziening doorbroken. Dat kan ertoe leiden dat minder kritisch wordt gekeken naar de uitgaven. Anders gezegd: hoe groter de rol van de eigen belastingen is, hoe kritischer gemeentebestuurders kijken naar nut en noodzaak van hogere uitgaven voor lokale voorzieningen. Dit staat bekend als het zgn. *flypaper*-effect.

Het kabinet heeft ook zelf, ter uitvoering van een voornemen geuit in het kader van de besluitvorming over het Belastingplan 2016, een brief naar de Tweede Kamer gezonden met daarin de bouwstenen voor een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied.¹³¹ De brief schetst de contouren van de benodigde wetgevingsconsequenties van een verschuiving van de inkomstenbelasting naar het gemeentelijk belastinggebied van € 4 miljard. Het lokale belastinggebied wordt daarbij verruimd onder een gelijktijdige verlaging van de inkomstenbelasting en de (algemene) uitkering uit het Gemeentefonds.

Een vergroting van het decentraal belastinggebied, onder gelijktijdige verlaging van het Gemeentefonds heeft uiteraard gevolgen voor de functie van het fonds. Dat krijgt minder de functie van bekostigings-, en meer de functie van vereveningsmechanisme. Dat vergroot het belang van een goed verdeelmodel. Tegelijkertijd pleit de Commissie Financiële Ruimte voor gemeenten (commissie-Rinnooy Kan) voor een vereenvoudiging van de huidige verdeelsystematiek van het Gemeentefonds, die met 58 verschillende verdeelmaatstaven complex is. In dit licht kan worden gewezen op het voornemen van de regering om het aantal verdeelmaatstaven in het Provinciefonds te verkleinen. In de nieuwe verdeelsystematiek worden herverdeeleffecten tussen provincies voorkomen door het toevoegen van een provinciespecifieke component aan

¹³⁰ Zie o.a. Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), Tussen betalen en bepalen, november 2014; Rfv, Uitbreiding lokaal belastinggebied, maart 2015; Algemene Rekenkamer, Brief aan de Tweede Kamer inz. herziening belastingstelsel, 19 maart 2015; Commissie Financiële Ruimte voor gemeenten (commissie-Rinnooy Kan), Bepalen betekent betalen, 2015.

¹³¹ Kamerstukken II 2015/16, 32 140, nr. 28.

het verdeelmodel. De Afdeling heeft er in haar advies bij het wetsvoorstel op gewezen dat een dergelijke component minder goed past bij het eerder genoemde uitgangspunt van kostenoriëntatie.¹³²

4.6.3 Herziening financiële verhoudingen: nut en noodzaak

Nu kennelijk breder gedacht wordt aan een herziening van de financiële verhoudingen tussen het rijk en de decentrale overheden is het zaak eerst duidelijk voor ogen te krijgen wat de redenen daarvoor zijn en welk nut daarvan verwacht wordt. Bovendien moet dit in samenhang gezien worden met de gewenste verscheidenheid en verschillen in beleid tussen onderscheiden gemeenten resp. provincies.

Gemeenten nemen, zoals gezegd, thans circa 30 procent van de totale overheidsuitgaven voor hun rekening. Bedragen in die omvang innen via lokale belastingen is onmogelijk. Ook bij uitbreiding van het lokale belastinggebied zal altijd maar een (beperkt) deel van de lokale uitgaven daardoor gedekt kunnen worden. Daarom speelt de ratio voor de uitbreiding een belangrijke rol want daar zal de omvang van die uitbreiding in besloten moeten liggen, tenzij gekozen wordt voor een arbitrair bedrag of percentage. In die ratio zal ook besloten liggen of bij de uitbreiding van het lokaal belastinggebied de ongelijkheid tussen gemeenten in het vermogen om belasting te heffen gecompenseerd en verevend moet worden. Zou dat wenselijk zijn, dan zal de benodigde herverdelingssystematiek vermoedelijk niet wezenlijk eenvoudiger en mogelijk zelfs gecompliceerder zijn dan thans. Ook zal de ratio bepalend zijn voor de vraag of er maxima gesteld moeten worden aan de lokale belastingdruk.

De discussie over de vergroting van het decentraal belastinggebied wordt op dit moment veelal gevoerd in de context van de decentralisaties, in het bijzonder die in het sociale domein. Decentralisatie impliceert echter geenszins dat dit automatisch tot een verschuiving in de financiering zou moeten leiden. Dit geldt zeker ook voor de decentralisaties in het sociale domein. Het betreft hier gemeentelijke taken die in medebewind worden uitgeoefend. Waar de medewerking wordt gevorderd en er geen sprake is van een autonome keuze, ligt het voor de hand dat de daarvoor benodigde middelen van rijkswege worden verstrekt. Daar komt bij dat de problematiek waar de overheidszorg in dit domein op is gericht niet evenredig over gemeenten is verdeeld. Mogelijk is de problematiek in veel gevallen zelfs omgekeerd evenredig met het potentieel belastinggebied van gemeenten; vandaar de financiering via het Gemeentefonds en de aanvullende specifieke verdeelmodellen voor de diverse onderdelen van het gedecentraliseerde sociale domein. De ruimte die gemeenten daarbij gelaten wordt om maatwerk te verrichten, verandert dit in beginsel niet. Dat is alleen anders indien een gemeente naar eigen politieke voorkeur ruimere voorzieningen zou gaan verstrekken; in dat geval ligt eigen financiering voor de hand.

Voorgaande overwegingen nemen niet weg dat er, zoals de Afdeling in de tweede en derde periodieke beschouwing heeft bepleit, een zekere verschuiving tussen rijksbelasting en decentraal belastinggebied overwogen zou moeten worden. De heel directe koppeling via het Gemeentefonds van de inkomsten van gemeenten aan de

¹³² Voorstel van wet tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds (W04.16.0151/I).

uitgaven van het rijk leidt bij decentrale overheden bovendien tot een groot gevoel van afhankelijkheid van het rijk. In de bestuurlijke verhoudingen leidt dat tot frictie. Als het enkel om een gevoel ging, zou bezien moeten worden of verruiming van het belastinggebied opweegt tegen de mogelijke groei van (innings)kosten. Maar de discrepantie tussen de verantwoordelijkheid voor uitgaven enerzijds en voor het vinden van inkomsten anderzijds is wel erg groot. De afhankelijkheid van de medeoverheden van het rijk voor hun financiële middelen vormt een beperking op hun vermogen om naar eigen inzicht te investeren in gewenste maatschappelijke ontwikkelingen binnen het eigen gebied. In een recent discussiestuk ontwikkelt de Raad voor de financiële verhoudingen dan ook een denkrichting waarin gemeenten eigen belastinginkomsten inzetten voor hun fysieke taken maar het Gemeentefonds leidend blijft voor de sociale taken.¹³³

Voorts wijst de Afdeling erop dat een zekere spanning kan ontstaan ten aanzien van de democratische legitimatie bij voorstellen om het gemeentelijke belastinggebied uit te breiden. Hiervoor is er reeds op gewezen¹³⁴ dat door de toenemende rol van bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden de keuzevrijheid van individuele gemeenteraden op bepaalde terreinen wordt beperkt. Uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied leidt op papier weliswaar tot verruiming van de gemeentelijke afwegingsruimte maar deze ruimte wordt sterk beïnvloed door beslissingen die op regionaal niveau worden genomen. Dat zet de democratische legitimatie onder druk.

Per saldo acht de Afdeling het wenselijk dat decentrale overheden minder direct financieel afhankelijk worden van het rijk. Verruiming van het lokale belastinggebied vermindert een al te grote directe financiële afhankelijkheid van het rijk. De heel directe koppeling van het Gemeentefonds aan de uitgaven van het rijk is bij internationale vergelijking ongebruikelijk; systemen van tax sharing zijn veel gebruikelijker. Wil een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied evenwel een bijdrage kunnen leveren in de hier bedoelde zin, dan zal het daarbij om een vergroting van enige substantie moeten gaan. Wel zal een omvangrijke verschuiving kunnen leiden tot grotere verschillen in lastendruk (en voorzieningen) tussen gemeenten, tenzij van rijkszijde daaraan beperkingen worden gesteld.¹³⁵ Maar dat zou snel afbreuk doen aan de eigen beleidsruimte die gemeenten wordt geboden.

4.6.4 Herziening financiële verhoudingen: uitgangspunten

Gegeven de in gang gezette decentralisaties en breed gevoerde discussie over een herijking van de financiële verhoudingen is de vraag aan welke uitgangspunten een dergelijke herijking en een nieuw stelsel van financiële verhoudingen zouden moeten voldoen.

¹³³ Raad voor de financiële verhoudingen; Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten, 2016.

¹³⁴ Zie paragraaf 4.4.

¹³⁵ Het is goed om er hier op te wijzen dat de verevening van de belastingcapaciteit hier los van staat. Verevening van de belastingcapaciteit vindt plaats op basis van de grondslag van de belastingheffing en dient slechts om verschillen in uitgangspositie tussen gemeenten (bijvoorbeeld in de samenstelling van het woningbestand) te mitigeren. Bij gelijke uitgangspunten kunnen gemeenten vervolgens zelf de hoogte van de tarieven vaststellen, waardoor dus verschillen in lokale lastendruk kunnen ontstaan.

Ten eerste constateert de Afdeling dat in het huidige interbestuurlijk overleg te weinig wordt onderkend dat 'gezonde' financiële verhoudingen een wezenlijke randvoorwaarde vormen voor constructieve interbestuurlijke verhoudingen. Het overleg tussen rijk, gemeenten en provincies over budgettaire middelen dient een open, constructief en oplossingsgericht karakter te hebben en minder geïsoleerd van het algemene overleg gevoerd moeten worden; beide horen 'onlosmakelijk' bij elkaar. De integratie van de Raad voor de financiële verhoudingen in de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is wat dat betreft een goede eerste stap.

Ten tweede acht de Afdeling het wenselijk te komen tot meer transparantie over de omvang van de financiering uit de algemene uitkeringen van de fondsen voor afzonderlijke gemeenten en provincies. Deze vergroting van de transparantie zou gelijktijdig langs twee sporen kunnen worden gevoerd. Het eerste spoor betreft een vereenvoudiging van de huidige verdeelsystematiek, overeenkomstig het traject dat onlangs al is ingezet voor het Provinciefonds. De uitvoerbaarheid en transparantie worden hierdoor sterk vergroot. Anderzijds zal een minder verfijnde verdeelsystematiek, met minder verdeelmaatstaven, afhankelijk van de precieze vormgeving, gevolgen hebben voor de huidige doelstelling van de Financiële-verhoudingswet om een gelijk voorzieningenniveau mogelijk te maken bij een gelijke belastingdruk. Er kunnen verschillen (in voorzieningenniveau) ontstaan die het gevolg zijn van zowel in afzonderlijke gemeenten of provincies gemaakte beleidsmatige keuzes, als van verschillen in uitgangspositie die niet (volledig) worden verevend. Het is uiteindelijk een politieke vraag in hoeverre dat wel of niet acceptabel wordt geacht. Waar een provinciespecifieke component in de verdeelsystematiek van het Provinciefonds gegeven het beperkte aantal provincies nog hanteerbaar is, zal dat voor het Gemeentefonds gegeven het veel grotere aantal gemeenten niet gelden.

Een tweede spoor ter vergroting van de transparantie betreft een aanpassing van de huidige normeringssystematiek van het Gemeentefonds en Provinciefonds. In het huidige stelsel worden de zgn. accessen van het Gemeente- resp. Provinciefonds veelvuldig 'na gecalculeerd', waardoor pas na afloop van een jaar duidelijk wordt op hoeveel middelen gemeenten en provincies nu eigenlijk recht hadden. Hiermee blijven de financiën van gemeenten en provincies weliswaar te allen tijde in tandem bewegen met de omvang van de rijksbegroting, maar deze werkwijze vormt naar de mening van de Afdeling vooral ook een reflectie van het onderlinge wantrouwen. Een eenvoudiger, voorspelbaarder normeringssystematiek biedt bestuurlijk rust, zeker wanneer, bijvoorbeeld bij aanvang van een kabinetsperiode, in een bestuursakkoord afspraken worden gemaakt over de ontwikkeling van de accessen over meerdere jaren. Eventueel kunnen hardheidsclausules worden overeengekomen die in vooraf gedefinieerde gevallen kunnen leiden tot aanpassing van die overeengekomen ontwikkeling. Het kiezen van een bredere basis voor de indexatie van het Gemeentefonds (totale collectieve uitgaven in plaats van alleen de rijksbegroting), zoals genoemd in het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte¹³⁶, zal ook tot een meer stabielere uitkomst leiden.

Ten derde is de Afdeling van opvatting dat specifieke uitkeringen in algemene zin niet passen bij de werkwijze van decentralisaties zoals die de afgelopen jaren zijn ingezet.

¹³⁶ *Van Saldosturing naar stabilisatie*, Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, juli 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 74).

Voor specifieke uitkeringen is eigenlijk alleen plaats bij strikt gebonden beleid, zoals het inkomensdeel van de Participatiewet. Met de laatste herziening van de financiële verhoudingen heeft een opschoning plaatsgehad. Het aantal specifieke uitkeringen is de laatste jaren afgenomen van 75 in 2011 tot 35 in 2014. Het verdient naar de opvatting van de Afdeling aanbeveling periodiek de verschillende uitkeringen door te lichten en het aantal specifieke uitkeringen waar mogelijk verder terug te dringen.

5 En nu verder!

In de achterliggende periode heeft een ingrijpende herschikking plaatsgevonden tussen rijk, provincies en gemeenten. De decentralisatie in het sociale domein stond daarbij het meest in de belangstelling, ook omdat die in het fysieke domein op een later tijdstip haar volledig beslag krijgt. Er zijn daarnaast ook verschuivingen met een centraliserend accent opgetreden. Hoewel over deze herverdeling van taken en bevoegdheden eerder een Bestuursakkoord is gesloten, is hierover tijdens de kabinetsformatie in 2012 eenzijdig besloten. Ook het financieel kader waarbinnen de overdracht plaats vond, werd tijdens de kabinetsformatie bepaald.

De transitie in het sociale domein – de realisatie van de overgang van taken, bevoegdheden en middelen – is door grote inzet van alle betrokkenen zonder al te veel problemen verlopen, maar de transformatie is nog maar net begonnen. Hierbij wordt bedoeld op de overgang naar een nieuw stelsel dat uitgaat van een andere verhouding tussen overheid en burger. Deze paradigmawisseling zou tevens door moeten werken in een veranderende houding van burgers ten opzichte van elkaar. De transitie in het fysieke domein kent eveneens een paradigmawisseling: van bescherming door een werende houding naar een aanpak met ruimte voor verandering en ontwikkeling vanuit een continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De praktijkervaringen met de transformatie in het sociale domein zijn nog beperkt. Die in het fysieke domein zullen zich eerst meer betekenisvol voordoen nadat de Omgevingswet zal zijn ingevoerd.

De nagestreefde veranderingen zijn bovendien dermate ingrijpend dat zij tijd nodig hebben om verwezenlijkt te kunnen worden. Dit vraagt rolvastheid van alle betrokkenen en terughoudendheid bij het zich voordoen van nieuwe en/of onverwachte ontwikkelingen. Dit laatste is vooral van belang, omdat enerzijds door de decentralisaties weliswaar verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verschoven, maar er nog steeds sprake is van overheveling in medebewind. Hierdoor houdt het rijk een eigen verantwoordelijkheid die echter gegeven de vormgeving van de decentralisatie op een andere manier invulling moet krijgen dan voor die tijd. De wederzijdse afhankelijkheden zijn groter geworden. De doorontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen is daarom van wezenlijk belang voor het kunnen behalen van de doelstellingen die met de decentralisaties zijn beoogd.

De Afdeling heeft met dit advies de verdere consequenties in kaart willen brengen die aan de omvangrijke decentralisaties waar het hier over gaat, zijn verbonden. Die hebben niet alleen betrekking op de beleidsinhoudelijke veranderingen, maar ook op het functioneren van de overheid/overheden. Daarom is in dit advies uitgebreid stilgestaan bij de betekenis en operationalisering van het begrip “stelselverantwoordelijkheid” met inbegrip van het toezicht en de rechtsbescherming, de implicaties van veelal noodzakelijke regionale samenwerking voor de democratische legitimatie van de te nemen besluiten en de ontwikkeling van de financiële verhoudingen. Hieruit blijkt dat er nog veel werk moet worden verzet voordat men kan zeggen dat na de administratieve en organisatorische overgang ook de inhoudelijke doelstellingen zijn waargemaakt. Bovendien staan deze gevolgen niet op zichzelf, maar zijn zij met elkaar verbonden. Er is een samenhangende aanpak nodig vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid van de betrokken overheden voor het

geheel. Daarom is de titel van dit advies een gedeelde en gemeenschappelijke uitnodiging en een opdracht : En nu verder!

Om hierbij behulpzaam te zijn doet de Afdeling de volgende aanbevelingen.

1. Afspraken ten behoeve van formatie

De decentralisaties hebben de onderlinge afhankelijkheid tussen de delen van de overheid versterkt. De aard en intensiteit van de interbestuurlijke verhoudingen bepalen in hoge mate de doelmatigheid en kwaliteit van het overheidsbeleid zoals dat door de burger wordt ervaren. De uitkomst van een kabinetsformatie speelt een prominente rol bij de verdere ontwikkeling van die verhoudingen. Daarom beveelt de Afdeling aan, gelet op de meest recente ervaringen, dat lang voor een kabinetsformatie op ambtelijk niveau overleg wordt gevoerd over een gedeelde probleemanalyse, mogelijke oplossingen en de onderscheiden verantwoordelijkheden daarbij. Een regeerakkoord zou vervolgens moeten voorzien in voldoende ruimte voor nader overleg met de medeoverheden zoals dit geldt voor het overleg met sociale partners.¹³⁷

2. Realiseren bestendigheid en continuïteit van beleid

Om in de komende jaren de gewijzigde beleidsopvattingen in de praktijk te kunnen realiseren, is er behoefte aan bestendigheid en continuïteit van beleid. Daartoe moet tevens worden toegewerkt naar meerjarige zekerheid over de middelen waarop de decentrale overheden kunnen rekenen. In de komende kabinetsperiode dienen daarop gerichte afspraken te worden gemaakt. Tevens beveelt de Afdeling aan zeer terughoudend te zijn met het initiëren van nieuwe regelgeving op de betreffende beleidsterreinen om de praktijk de komende jaren ruimte te bieden om de doelstellingen van de decentralisaties gestalte te geven.¹³⁸

3. Integraal beleid

Bij de vormgeving van het concept van integraal beleid zal gaandeweg blijken dat andere, aanpalende onderwerpen daar ook onderdeel van zouden moeten uitmaken. De Afdeling beveelt aan periodiek te bezien of en waar daarvan sprake is en tot welke conclusies dit dient te leiden met het oog op de invulling en verdere ontwikkeling van het betreffende concept.¹³⁹

4. Nieuwe wetsvoorstellen

Bij de voorbereiding van nieuwe wetsvoorstellen in meer algemene zin zou consequent en systematisch moeten worden nagegaan welke gevolgen aan nieuwe wetgeving zijn verbonden voor de uitoefening van de reeds overgedragen taken. De met het oog hierop gemaakte keuzes zouden moeten worden gemotiveerd in de memorie van toelichting bij de betreffende wetsvoorstellen. Dit is noodzakelijk in verband met de omvang van de recente decentralisaties, de vergaande overdracht van beleidsvrijheid aan gemeenten en provincies in het kader van maatwerk en integraal beleid en niet in de laatste plaats de financiële randvoorwaarden.¹⁴⁰

5. Bezinning positie van de regio's

¹³⁷ Zie paragraaf 3.4.1.

¹³⁸ Zie paragraaf 3.5, onder i.

¹³⁹ Zie paragraaf 4.2.3.

¹⁴⁰ Zie paragraaf 3.5, onder ii.

Met het oog op de slagkracht en de democratische legitimatie van het openbaar bestuur is een ordentelijke bestuurlijke organisatie essentieel. Vanwege de gebleken toegenomen betekenis van regiovorming moet een nadere bezinning plaatsvinden op de positie van de regio's. Om dat doel te bereiken, beveelt de Afdeling aan in de komende kabinetsperiode voor een incrementele aanpak te kiezen. Daarbij krijgen gemeenten in samenspraak met provincies en het rijk gedurende een vooraf vast te stellen periode de kans om de samenwerking in vaste, meer permanente regionale verbanden te versterken. Om dit proces niet vrijblijvend te laten zijn, beveelt de Afdeling aan om vooraf onder leiding van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afspraken te maken over tijdpad, randvoorwaarden, spelregels, wijze van besluitvorming en evaluatie. Op grond van de resultaten uit de evaluatie zal moeten worden bepaald welke vervolgstappen wenselijk dan wel noodzakelijk zijn en of toegewerkt dient te worden naar een meer definitieve voorziening.¹⁴¹

6. Stelselverantwoordelijkheid, rolvastheid overheden en rol Minister van BZK

Stelselverantwoordelijkheid mag geen alibi zijn voor het rijk om eenzijdig en in strijd met de bedoeling van de wetgever in te grijpen in de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden. Met 'ingrijpen' door het rijk of de Tweede Kamer moet terughoudend worden omgegaan. Stelselverantwoordelijkheid kan echter wel een nuttige functie hebben indien er vanuit wordt gegaan dat het functioneren van het stelsel als geheel een gedeelde verantwoordelijkheid is van alle betrokken overheden.¹⁴²

Om de noodzakelijke rolvastheid binnen het stelsel in de interbestuurlijke verhoudingen te waarborgen beveelt de Afdeling bestuurlijke afspraken te maken tussen de betrokken overheden over de maatschappelijk gewenste resultaten en de met het oog daarop te vervullen randvoorwaarden. Daarmee kunnen in de bestuurlijke verhoudingen de noodzakelijke stabiliteit en rust worden gecreëerd en kan worden voorkomen dat naar aanleiding van incidenten interventies worden gepleegd die in strijd zijn met het wettelijk stelsel.

De door de decentralisaties vergrote wederzijdse afhankelijkheid van rijk en medeoverheden vraagt om een sterkere positie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de voorbereiding van en besluitvorming over bevoegdheden die de uitoefening van eerder gedecentraliseerde bevoegdheden raken en bij het beheer van het Provincie- en Gemeentefonds. Een louter coördinerende rol is daartoe ontoereikend.¹⁴³

7. Heldere communicatie over gevolgen maatwerk

De maatwerkbenadering in het sociale domein beoogt te komen tot gelijke behandeling van burgers met inachtneming van verschillen in persoonlijke of plaatselijke omstandigheden. Dit onderstreept het grote belang van duidelijke communicatie richting de burger over de opgetreden veranderingen en een heldere motivering van ieder concreet besluit. Om deze reden beveelt de Afdeling aan heldere voorlichting te

¹⁴¹ Zie paragraaf 4.4.8.

¹⁴² Zie paragraaf 4.3.4 en 4.3.5.

¹⁴³ Zie paragraaf 3.4.2.

initiëren over wat maatwerk op grond van de nieuwe wetgeving voor burgers betekent.¹⁴⁴

8. Bevordering professionaliteit uitvoering

De concepten van maatwerk en integraalbestuur vergen een andere manier van omgaan met algemene (beleids)regels waarbij meer ruimte wordt gecreëerd voor beoordeling van persoonlijke omstandigheden. Dat betekent dat de gang van zaken voorafgaand aan en rond het besluit nog meer dan voorheen relevant zijn voor de kwaliteit daarvan. Het onderzoek naar de concrete, persoonlijke omstandigheden, de verstrekking van informatie aan betrokkene, de kwaliteit van het 'keukentafelgesprek' zullen van wezenlijk belang zijn in de context van de rechtmatigheidsbeoordeling. De cruciale functie van het 'keukentafelgesprek' vraagt van de betrokken diensten een grote professionaliteit om te waarborgen dat degenen die het echt nodig hebben de noodzakelijke hulp en ondersteuning krijgen. De Afdeling beveelt aan om gedurende de transformatie in de komende periode de verdere ontwikkeling van die professionaliteit te monitoren en te stimuleren door onder andere de uitwisseling van best practices en de aanbidding van op ontwikkeling van competenties gerichte educatieprogramma's.¹⁴⁵

9. Versterking rechtsbescherming noodzakelijk

Door de leidende principes bij de decentralisaties in het sociale domein namelijk integraliteit, maatwerk en een nieuwe visie op wanneer een voorziening vanuit de overheid moet worden getroffen, is het versterken van de rechtsbescherming noodzakelijk. Dit is noodzakelijk om willekeur te vermijden en om te kunnen voldoen aan de uit internationale verdragen voortvloeiende verplichtingen. De gevolgen daarvan voor de vormgeving en inrichting van de rechtsbescherming van de burger, moeten nader worden doordacht.¹⁴⁶

10. Herijking toezicht noodzakelijk

De leidende principes bij de decentralisaties, integraliteit en maatwerk, noodzaken tot een herijking van het toezicht. Tussen het toezicht door horizontale verantwoording, interbestuurlijk toezicht en het toezicht door de rijksinspecties zal met inachtneming van de overdracht van bevoegdheden overzicht en samenhang moeten worden gebracht. Dit is noodzakelijk om de effectiviteit van het toezicht te versterken, zodat de resultaten van het toezicht een passende bijdrage kunnen leveren aan het noodzakelijke periodieke onderhoud van het stelsel.¹⁴⁷

11. Bestuursgeschillen

Mede gelet op de nieuwe verhoudingen die zijn ontstaan na de recente decentralisaties is aandacht nodig voor het treffen van een voorziening voor zuivere bestuursgeschillen. Afhankelijk van de gekozen vorm zou een zodanige geschillenregeling vastgelegd moeten worden in de Code IBV dan wel bij wet.¹⁴⁸

12. Aanpassen en verankeren Code IBV

¹⁴⁴ Zie paragraaf 4.2.1.

¹⁴⁵ Zie paragraaf 4.5.4.

¹⁴⁶ Zie paragraaf 4.5.4.

¹⁴⁷ Zie paragraaf 4.5.2.

¹⁴⁸ Zie paragraaf 4.6.3.

De Afdeling beveelt aan de Code IBV op twee punten aan te vullen. De decentralisaties hebben geleid tot een ingrijpende herschikking in de interbestuurlijke verhoudingen. Daarom zouden de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, provincies en gemeenten randvoorwaarden en spelregels moeten formuleren over hoe met elkaar wordt omgegaan en hoe op een verantwoorde wijze tot besluitvorming moet worden gekomen. Het ligt voor de hand deze afspraken op te nemen in de Code IBV. Hetzelfde geldt voor de geschillenregeling zoals genoemd in aanbeveling 11.

Daarnaast zou de Code IBV een steviger verankering moeten krijgen al dan niet in de vorm van een wettelijke regeling. Nu moet de Code IBV na iedere kabinetsformatie herbevestigd worden.¹⁴⁹

13. Gezonde financiële verhoudingen

Gezonde financiële verhoudingen vormen een wezenlijke randvoorwaarde voor constructieve interbestuurlijke verhoudingen. De realisatie van de met de decentralisaties samenhangende doelstellingen is gediend met een eenvoudiger en voorspelbaarder normeringssystematiek en met het maken van meerjarige budgetafspraken. Om deze reden beveelt de Afdeling aan het afzonderlijk overleg tussen rijk en medeoverheden over beleidsinhoudelijke en over financiële vraagstukken te combineren.¹⁵⁰

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

¹⁴⁹ Zie paragraaf 4.4.8.

¹⁵⁰ Zie paragraaf 4.6.

Bijlage 1 Adviesaanvraag

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
Den Haag

www.rijks-overheid.nl
www.fac-ebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
Kenmerk
2 0 15-0000590298
Uw kenmerk

Datum 13 oktober 2015
Betreft Adviesaanvraag vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen

Het kabinet, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) willen de Raad van State verzoeken een beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen uit te brengen. Dit is een afspraak die voortvloeit uit artikel 10 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (IBV) waarin is bepaald dat de regering de Raad vraagt een periodieke beschouwing op te stellen (eens in de vier jaar, in principe halverwege de kabinetsperiode) over de interbestuurlijke verhoudingen in het licht van de regelgeving waarover de Raad in de daaraan voorafgaande periode heeft geadviseerd.

De Raad heeft zijn derde periodieke beschouwing uitgebracht in mei 2013. De Raad concludeerde dat de verhouding tussen het rijk aan de ene kant en de provincies, gemeenten en waterschappen aan de andere kant sinds 2009 niet is verbeterd, en wat betreft de financiën verslechterd. De Raad constateerde dat door de economische crisis, de afgenomen overheidsinkomsten en de urgentie van de te treffen maatregelen de onderlinge verhoudingen onder druk zijn komen te staan. Met het oog op enkele grote decentralisaties op het terrein van werk, jeugd, zorg en inkomen is het echter noodzakelijk dat wettelijke bepalingen, afspraken en omgangsvormen in acht werden genomen. De belangrijkste conclusie van de beschouwing luidde dan ook: het kán beter.

In de afgelopen periode hebben BZK en de koepels zich ingespannen om deze verhoudingen te verbeteren. Zo is er onder andere ingezet op het vergroten van de kenbaarheid van het BZK Adviesteam. Dit team toetst of nieuwe beleidsvoorstellen voldoen aan de normen uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, de Gemeente- en Provinciewet en de Financiële Verhoudingswet en ondersteunt departementen desgewenst bij de vormgeving van nieuwe voorstellen. Daarnaast is de Code Interbestuurlijke Verhoudingen geactualiseerd en onder de aandacht van de ministeries gebracht, onder andere door het organiseren van bijeenkomsten over de toepassing van de Code. Samen met de koepels is de werkgroep Interbestuurlijke Verhoudingen (IBV) opgericht die voorstellen doet om de interbestuurlijke verhoudingen te verbeteren. De werkgroep zal zijn werkzaamheden nog dit

jaar afronden.

Begin 2013 is de Code Interbestuurlijke Verhoudingen geactualiseerd en herbevestigd als zelfstandig document. De belangrijkste wijziging betreft het artikel over Europa (artikel 9), waarin de partijen bij de Code afspreken in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar te overleggen over Europese beleidsvoornemens en waarin is vastgelegd dat afspraken tussen rijk en decentrale overheden op de nationale dossiers mutatis mutandis ook gelden voor de Europese dossiers.

Gelet op de afspraken in de Code, verzoek ik u mede namens de besturen van VNG, IPO en UvW de vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen op te laten stellen. Ik zou het zeer op prijs stellen als de beschouwing in de zomer van 2016 zou kunnen worden uitgebracht. In dat laatste jaar voor de Tweede Kamer verkiezingen kunnen de aanbevelingen uit de beschouwing desgewenst een rol spelen bij de verkiezingen en/of de kabinetsformatie.

Uiteraard heeft de Raad de rol een eigen en onafhankelijk oordeel te geven over de interbestuurlijke verhoudingen en daarmee de beschouwing op eigen wijze in te richten. Het kabinet en de besturen van VNG, IPO en UvW verzoeken wel de Raad in de beschouwing aan de volgende onderwerpen aandacht te besteden.

1. Gevolgen decentralisaties voor interbestuurlijke verhoudingen en autonome posities van decentrale overheden

De decentralisaties die de afgelopen periode zijn ingezet hebben gevolgen voor alle betrokken overheden.

Sociaal domein

Voor gemeenten hebben de decentralisaties uiteraard het meest betekend. Zowel qua flexibiliteit in het proces van wetgeving als de verandering van werkwijze van bestuur en organisatie (in een voor gemeenten zeer korte voorbereidingstijd).

De gemeenten en de betrokken departementen doen momenteel ervaring op met hun nieuwe rol en de nieuwe verhouding na de decentralisaties. Waar rijk en gemeenten eerder tegenover elkaar zaten in onderhandelingen over taken en budgetten, vraagt de nieuwe situatie om meer samenwerking. Het sociaal domein vraagt na de decentralisaties wellicht meer om een partnerschap tussen rijk en gemeenten waarbij gezamenlijk, met inachtneming van een ieders (systeem) verantwoordelijkheden en rollen, problemen worden opgelost en verbeteringen worden verkend.

De VNG constateert dat er nu nog verschillen bestaan tussen departementen. In de Participatiewet worden, in de ogen van gemeenten, meer eisen gesteld aan gemeenten dan in de nieuwe Wmo. De Jeugdwet zit daar weer tussen in. Deze verschillen zijn voor gemeenten soms lastig als ze, conform kabinetsdoelstelling, meer integraal beleid willen voeren. Ook dient gewaakt te worden voor de 'risico-regelreflex'.

Voor gemeenten is het nog zoeken naar de juiste rol en positie. Door maatwerk ontstaan er verschillen tussen de ondersteuning die wordt toegewezen; het is de vraag of deze verschillen voor burgers acceptabel zijn en blijven. Ook tussen gemeenten onderling ontstaan (logischerwijs) verschillen waarbij het de vraag is of dit in de beeldvorming wel gezien wordt als een logisch gevolg van lokale autonomie.

Naast de decentralisaties in het sociaal domein is er de afgelopen vier jaar hard gewerkt om het natuurbeleid te decentraliseren en op provinciaal niveau te implementeren. De decentralisatie wordt formeel bekrachtigd in de nieuwe Wet natuurbescherming die naar verwachting in 2016 in werking treedt.

Een belangrijk punt van overleg tussen provincies en het rijk ging over bevoegdheden die ondanks het uitgangspunt van decentralisatie bij het rijk blijven berusten. Dit heeft ertoe geleid dat in het wetsvoorstel ten aanzien van de uitoefening van bepaalde rijksbevoegdheden is voorzien in een overleg- of overeenstemmingsvereiste. In aanvulling daarop heeft de Tweede Kamer bij amendement ten aanzien van drie rijksbevoegdheden een overlegverplichting in het wetsvoorstel aangebracht waarmee wat de provincies betreft het voornaamste kritiekpunt is weggenomen. Gemeenten plaatsten kanttekeningen bij het voorstel tot het verplicht aanhaken van de natuurvergunning bij de omgevingsvergunning (via gemeenten) vanwege de uitvoeringsgevolgen voor gemeenten. Hierover zijn rijk en gemeenten in overleg.

Zou de Raad kunnen aangeven welke aanbevelingen ze voor toekomstige decentralisaties heeft, ook wat betreft governance structuur, mede gelet op de ervaringen in de afgelopen periode?

Zou de Raad in dit kader kunnen aangeven welke rol de decentralisaties spelen bij de veranderende rol van de overheid? Zijn de decentralisaties inderdaad een katalysator voor een verandering in het openbaar bestuur en wat betekent dat voor de huidige en toekomstige rol van de medeoverheden, het parlement en de ministeries (treden zij bijvoorbeeld werkelijk 'terug')? Ontstaat er daadwerkelijk een meer op partnerschap gerichte relatie en wat is daar voor de toekomst voor nodig? Hoe kijkt de Raad in dit kader aan tegen de zogenaamde stelselverantwoordelijkheid en de gevallen waarin sprake is van inhoudelijke verbondenheid tussen deels wel en deels niet gedecentraliseerde taken bijvoorbeeld op het zorgdomein, op het terrein van de natuurbescherming en op het terrein van de vergunningverlening, toezicht en handhaving? Wat betekent dat voor de rol van ministeries en de samenwerking met de medeoverheden, nu en in de toekomst?

Zou de Raad kunnen toelichten hoe hij aankijkt tegen de spanning tussen lokale autonomie enerzijds en lokale verschillen anderzijds bij het door gemeenten anders toepassen van de door hen verkregen verantwoordelijkheden? Maatwerk biedt gemeenten ruimte om specifieke gevallen te voorzien van specifieke ondersteuning maar zijn verschillen voldoende uitlegbaar aan inwoners? En hebben inwoners vervolgens voldoende zicht op de mogelijkheden tot bezwaar en/of beroep? Hoe ziet de Raad de autonome positie van medeoverheden in het licht van deze en toekomstige decentralisaties mede gelet op het Handvest voor lokale autonomie en de aanbevelingen uit het 'monitoring' rapport van de Raad van Europa uit 2014?

Kan de Raad aangeven in hoeverre nu al in wetsvoorstellen resultaat te zien is van de in de inleiding van deze brief genoemde activiteiten gericht op het verbeteren van de interbestuurlijke verhoudingen en de vroeger betrokkenheid van decentrale overheden bij Europese beleidsvoornemens?

Invoeringswetten en implementatietermijn

Het huidige gebruik van het instrument invoeringswet is wat de koepels betreft punt van aandacht en wel om twee redenen: 1) de volgens de koepels vaak substantiële en essentiële inhoudelijke wijzigingen die hiermee alsnog doorgevoerd worden, bovenop het goed laten 'landen' van de wet ten opzichte van andere wettelijke regelingen, 2) het (noodzakelijkerwijs) late tijdstip waarop dit gebeurt. Substantiële en essentiële wijzigingen maken het moeilijk om te anticiperen op wat gaat komen en de nodige voorbereidingen te treffen (bijvoorbeeld m.b.t. het inrichten van de organisatie, vaststellen regelgeving, sluiten contracten etc.), zeker als deze wijzigingen nog op het laatste moment worden doorgevoerd. In sommige gevallen is deze werkwijze niet te voorkomen maar in andere gevallen mogelijk wel of kan er anderszins rekening mee gehouden worden. Wat dat betreft is een aandachtspunt, dat zeker gesignaleerd wordt bij invoeringswetten maar ook daarnaast, de in bepaalde gevallen gehanteerde (zeer) korte periode tussen vaststelling van een wetsvoorstel (en/of een bijbehorende invoeringswet) en de inwerkingtreding daarvan (de 'implementatietermijn'). Zeer korte implementatietermijnen kunnen mogelijk onwenselijke gevolgen hebben voor de decentrale democratische processen.

Zou de Raad kunnen aangeven hoe hij aankijkt tegen het gebruik van invoeringswetten en of hij dit gebruik de afgelopen periodes heeft zien veranderen?

Kan de Raad aangeven of er volgens hem voldoende overleg met de medeoverheden plaatsvindt over de invoeringstermijnen en of dit leidt tot werkbare uitkomsten, mede gelet op de, mogelijke gevolgen voor decentrale democratische processen?

2. Uitgangspunten Financiële verhoudingswet en versterken lokale financiële positie gemeenten

Sinds de invoering van de Financiële verhoudingswet (1997) is er veel veranderd in de aard en omvang van het gemeentelijk takenpakket. Zowel Rfv als VNG vragen om een herziening van de financiële verhoudingen en de Commissie Rinnooy Kan doet aanbevelingen om meer financiële ruimte te creëren voor gemeenten (niet in omvang maar in flexibiliteit en beschikkingsbevoegdheid). De intensivering van regionale samenwerking, de drie decentralisaties, de toegenomen complexiteit van de huidige verdeelsystematiek (meer maatstaven door nieuwe verdeelmodellen voor de 3D) en de behoefte aan stabiliteit en voorspelbaarheid van de bijdragen uit de fondsen zijn aanleiding voor discussie. Het is de vraag of en in hoeverre de huidige uitgangspunten van verevening, kostenoriëntatie en globaliteit aanpassing behoeven.

Ook voor de provincies is herijking wat betreft flexibiliteit en beschikkingsbevoegdheid, zoals door de Commissie Rinnooy Kan bepleit, van belang. Een externe commissie van het IPO brengt dit najaar advies uit over het toekomstige verdeelmodel van het provinciefonds. Het is van belang dit advies hierbij ook nader te bezien.

In de derde periodieke beschouwing constateerde de Raad een verslechtering van de financiële verhoudingen. De Raad constateerde dat onder invloed van de decentralisaties de uitvoering van taken in medebewind toenam. Ook wees de Raad op de tendens bestedingsdoelen aan decentralisatie-uitkeringen te verbinden en op de beperkingen die voortvloeien uit de Wet Hof en Wet schatkistbankieren.

De Raad hield voorts vast aan zijn eerdere pleidooi voor een verschuiving van de inning van de financiën (minder rijksbelastingen, meer decentrale belastingen). Decentrale overheden moeten in staat worden gesteld vraagstukken ter hand te nemen en voor de bekostiging daarvan minder afhankelijk te zijn van de rijksoverheid.

Zou de Raad, mede in het licht van genoemde veranderende omstandigheden en de eigen noties en aanbevelingen over de financiële verhoudingen in de derde periodieke beschouwing, kunnen adviseren over (nieuwe) uitgangspunten voor het stelsel van de financiële verhouding?

3. Maatschappelijke ontwikkelingen leidend

De provincies hebben in het najaar van 2014 de visie KOMPAS 2020 uitgebracht waarbij de zeven provinciale kerntaken onverminderd van kracht blijven. Uitgangspunt van KOMPAS 2020 is dat maatschappelijke ontwikkelingen leidend zijn voor de provinciale opgaven. Veel van die opgaven worden samen met andere overheden en maatschappelijke partners aangepakt. De opgaven zijn leidend voor de rol en positie die provincies nu en in de toekomst vervullen. Deze rol kan per regio en per opgave verschillen van 'regisseur', 'investeerder' of 'belangenassembleur'.

Dit vraagt om een flexibele provinciale rolopvatting waarin de overheden en hun partners maatschappelijke opgaven samen aanpakken. KOMPAS 2020 is daarom niet alleen de leidraad voor het handelen van de provincies. Het is ook een uitnodiging aan de medeoverheden om met de provincies in gesprek te gaan op welke wijze de overheden samen deze handschoen kunnen oppakken om de regio, en daarmee Nederland als geheel, te versterken.

Ook de VNG hanteert het uitgangspunt dat de inrichting van het openbaar bestuur niet leidend is voor de ontwikkeling van de samenleving en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het is juist andersom: het openbaar bestuur moet zich in vormgeving aanpassen aan de samenleving en de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven ('De Gemeente 2020'). Tevens constateert de VNG dat vaker niet dan wel de schaal van een vraagstuk samenvalt met de bestuurlijke grens van een gemeente, regio, provincie of zelfs de landsgrens. Dit laatste doen gemeenten via grensoverschrijdende samenwerking en via regionale

samenwerkingsverbanden en de urban agenda in Brussel.

In haar verenigingsstrategie 'De Gemeente 2020' constateert de VNG dat de versterking van de lokale democratie de belangrijkste prioriteit voor de komende jaren is. Gemeenten geven als eerste overheid al invulling aan deze versterking van de lokale democratie en kunnen zich anders gaan verhouden tot de veranderde lokale samenleving. Klassieke hiërarchische (verticale) lijnen botsen met de horizontaal georganiseerde samenleving. Het openbaar bestuur moet zich in vormgeving aanpassen aan de samenleving en de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven. De overheid is er in de eerste plaats om maatschappelijke vraagstukken te helpen oplossen en de juiste randvoorwaarden te bieden. De belangrijkste opgave is daarom de aanpassing van haar werkwijze en gedrag, niet de aanpassing van de structuur en inrichting van het openbaar bestuur. Omdat maatschappelijke vraagstukken zich niets gelegen laten liggen aan gemeentegrenzen of de omvang van de raad, is de discussie over de juiste bestuurlijke schaal van gemeenten minder relevant. Wel belangrijk is de wijze waarop gemeenten onderling en collegiaal met andere bestuurslagen samenwerken, regionaal, provinciaal en in grensoverschrijdende verbanden.

Versterking van de lokale democratie vraagt dus in de eerste plaats om een gedragsverandering van bestuurders. Maar ook de verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen spelen een cruciale rol. De horizontalisering van de samenleving vraagt ook een horizontalisering van het totale openbaar bestuur: waarbij de vraag welke bestuurslaag 'ergens over gaat' minder relevant is, moeten inwoners er ook op kunnen vertrouwen dat dat ook werkelijk het geval is. Meer evenwicht in de verhoudingen tussen rijk en lokaal bestuur als eerste overheid is een voorwaarde om de lokale democratie te versterken.

Medio 2015 heeft de Unie van Waterschappen de strategische visie op het openbaar bestuur, getiteld 'Waterbestuur dat werkt', vastgesteld. Kern van deze visie is de vaststelling dat structuurdiscussies zelden brengen wat burgers en bedrijven van de overheid verwachten. Bovendien kunnen (nieuwe) vaste structuren in onze netwerksamenleving van tegenwoordig nauwelijks nog grote problemen oplossen. Met name de klimaatverandering stelt ons land en de waterschappen in het bijzonder voor nieuwe grote uitdagingen. De komende jaren zal de inzet van alle overheden op een voortvarende aanpak van de Deltabeslissingen gericht moeten zijn. Ook andere waterproblemen vragen nadrukkelijk onze aandacht. Zonder goed waterbeheer is ons land onbewoonbaar. Discussies over de precieze inrichting van het openbaar bestuur moeten niet afleiden van deze majeure opgaven. Onze waterorganisatie is, zoals een recent OESO-rapport overduidelijk laat zien, bovendien op orde. Grote ingrepen zijn daarin niet nodig. We moeten ons dus op de wateropgaven concentreren. Dat heeft een positief effect op de (regionale) economie. Waterschappen zullen hierin ook in de toekomst hun meerwaarde bewijzen. Voor een succesvolle aanpak zijn zij afhankelijk van de medewerking van de medeoverheden. Alle hedendaagse watervraagstukken vragen om een meerpartijen aanpak. De waterschappen continueren en intensiveren dus graag de interbestuurlijke samenwerking, die reeds op basis van het Bestuursakkoord Water plaatsvindt. Ook met maatschappelijke organisaties, de burger en het bedrijfsleven werken de waterschappen samen en ontstaan in samenspel veel innovaties.

Het rapport 'De veranderende geografie van Nederland' (maart 2015), in opdracht van het ministerie van BZK opgesteld door Atelier Tordoir/Regioplan, stelt dat de complexe en verweven opgaven zich manifesteren op mesoniveau maar niet zijn toe te rekenen aan één bestuurslaag. Er is een aanpak vereist van multi-level governance, die bovendien intersectoraal en multi-actor (bedrijfsleven, onderwijs) is. Hierbij is het van belang dat er doorzettingsmacht van een hiërarchisch gelaagde territoriale bestuursstructuur is.

De visies van gemeenten, provincies en waterschappen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat structuurdiscussies niet leidend zouden moeten zijn maar dat de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven leidend zijn voor de te kiezen aanpak. Welke consequenties ziet de Raad voor de verhoudingen tussen de bestuurslagen en met name voor die tussen rijk en decentrale overheden? Kan de Raad daarbij ook specifiek naar het collegiale samenspel en samenwerking tussen bestuurslagen kijken? Welke consequenties ziet de Raad op het gebied van de verhouding tussen bestuur en burger (kiezer)? En welke gevolgen ziet de Raad voor de democratische processen op alle overheidslagen?

Kabinet, VNG, IPO en UvW zeggen alle medewerking toe aan de Raad van State, zowel schriftelijk als mondeling.

Hierbij verzoek ik u deze aanvraag voor een vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen, op grond van artikel 17 lid 2 van de Wet op de Raad van State, aan de Raad van State voor te leggen en de Raad te machtigen zijn beschouwing rechtstreeks aan mij te zenden.

Daarbij verzoek ik u tevens de Raad te willen verzoeken toestemming te geven om de inhoud van de beschouwing te mogen delen met de voorzitters van VNG, IPO en UvW. Gelet op het karakter van de beschouwing acht ik het wenselijk met hen te kunnen overleggen over de inhoud van de beschouwing voordat het kabinet met een eigen reactie komt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage 2 Overige veranderingen

Niet alleen in het sociale en fysieke domein hebben zich wijzigingen in de interbestuurlijke taakverdeling voorgedaan. De afgelopen jaren zijn er ook op andere terreinen ontwikkelingen geweest die de interbestuurlijke verhoudingen raken. Op twee onderwerpen wordt hieronder kort ingegaan.

i. Nationale politie

Op 1 januari 2013 is de nationale politie gerealiseerd door inwerkingtreding van de Politiewet 2012.¹⁵¹ De politie valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie. Het bevoegd gezag ter plaatse wordt gevormd door de burgemeester van de desbetreffende gemeente (waar het gaat om de openbare orde en veiligheid) en de (hoofd)officier van justitie (waar het gaat om onderzoek en opsporing). Door de wet is op landelijk niveau de eerste politieke verantwoordelijkheid voor zowel het beheer als het (justitieel) gezag in één hand gelegd.¹⁵² Met deze wetswijziging is centralisering op rijksniveau van de politie gerealiseerd. Door de reorganisatie is tevens de verhouding tussen enerzijds de handhaving van de openbare orde door de burgemeester en anderzijds handhaving en opsporing door het openbaar ministerie gewijzigd. Doordat tevens de bevoegdheden voor de burgemeester om de openbare orde te handhaven, zijn vergroot, zijn er tegengestelde bewegingen zichtbaar.¹⁵³

ii. Opvang ten gevolge van verhoogde asielinstroom

Ten gevolge van de verhoogde asielinstroom uit met name Syrië is er druk ontstaan op de interbestuurlijke verhoudingen. Op 27 oktober 2015 is om deze reden het bestuursakkoord verhoogde asielinstroom tussen het rijk en de VNG gesloten.¹⁵⁴ Hierin zijn afspraken gemaakt over zogenoemde crisisnoodopvang, noodopvang, reguliere opvang (AZC) en huisvesting voor vergunninghouders. Een aantal maanden later is het Uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom gesloten waarin onder meer aandacht is voor werk en integratie, onderwijs en gezondheid, zorg en preventie.¹⁵⁵ De opgaven die vanuit het rijk werden gesteld, leidden her en der op gemeentelijk niveau tot verzet.¹⁵⁶ Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers; de staatssecretaris is hiervoor politiek verantwoordelijk. In een situatie dat het COA het niet voor elkaar krijgt om in overleg met gemeenten op korte termijn voor voldoende opvangplaatsen te zorgen, kan de staatssecretaris maatregelen nemen. Dit doorkruist de decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten.

¹⁵¹ Stb. 2012, 315 en Stb. 2012, 317.

¹⁵² Zie ook: Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 12, blz. 6 (Advies Raad van State en nader rapport)

¹⁵³ Wet van 30 juni 2015 tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast, Stb. 2015, 255 (publicatie wet) en Stb. 2015, 256 (inwerkingtreding).

¹⁵⁴ Het akkoord is ondertekend door respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de voorzitter van de VNG, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Financiën.

¹⁵⁵ 28 april 2016.

¹⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/kabinet-zet-verhoudingen-tussen-overheden-onder-druk>.

Bijlage 3 Wetten in het sociale domein

In deze bijlage worden kort drie wetten in het sociale domein beschreven.

i. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Met de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) is de verantwoordelijkheid voor een deel van de langdurige (zorg)ondersteuning die voorheen viel onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), gedecentraliseerd naar gemeenten. De achtergrond hiervan is gelegen in veranderende maatschappelijke opvattingen over langdurige verzorging (zo lang mogelijk thuis blijven wonen, regie over eigen leven, voorkomen of tegengaan eenzaamheid) en de noodzaak van de AWBZ te hervormen met het oog op de betaalbaarheid van de langdurige zorg op langere termijn. Beoogd is daarbij een omslag in denken en doen te bewerkstelligen bij zowel de overheid als de burger. Deze omslag betekent dat een burger alleen dan voor een specifieke (maatwerk)voorziening in aanmerking komt als de burger die aangewezen is op hulp niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen, in staat is tot participatie en zelfredzaamheid. De belangrijkste stelselwijzigingen die hiertoe met de Wmo 2015 zijn doorgevoerd betreffen het overhevelen vanuit de AWBZ van een deel van de langdurige zorg naar de Wmo 2015 en het vervangen van de compensatieplicht door een stelsel van algemene - en maatwerkvoorzieningen. Al eerder, met de Wmo 2006, was een eerste stap gezet om te komen tot decentralisatie van maatschappelijke ondersteuning en omzetting van aanspraken in voorzieningen. Het compensatiebeginsel in de Wmo 2006, zoals dat door de rechter is uitgelegd en toegepast, heeft er echter toe geleid dat die stap maar ten dele is gerealiseerd. Daarom zijn verdergaande stappen nodig geoordeeld. Met de wet wordt ook het realiseren van een aanzienlijke bezuiniging beoogd, zowel voor die onderdelen die van de AWBZ zijn overgeheveld naar de nieuwe Wmo, als voor de huishoudelijke verzorging die al in de Wmo was opgenomen.

ii. Jeugdwet

Een belangrijk probleem in de Jeugdzorg was de zogenoemde versnippering over verschillende instanties. De Jeugdwet voorziet in een bestuurlijke en financiële decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en zorg voor jeugdigen naar gemeenten. De gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor het leveren van alle jeugdhulp. De hoofdgedachte achter deze decentralisatie is dat gemeenten een regierol kunnen vervullen waar het jeugdhulp betreft en dat de kwaliteit van de jeugdhulp door maatwerk zal verbeteren. De verwachting is dat gemeenten door intensivering van de preventie en ambulante jeugdhulp (die zich tot nu onvoldoende heeft ontwikkeld) complexere (en duurder) hulp kunnen voorkomen. Ook in de Jeugdwet is de omslag gemaakt van aanspraak naar voorziening, zij het dat voor verschillende vormen van met name intensievere jeugdzorg wél sprake is van vooraf vastgelegde rechten. Verwijzingen door een arts (jeugdpsychiatrie) of een beschikking van een kinderrechter (gesloten jeugdhulp en jeugdbescherming) leiden tot de verplichting tot het verstrekken van bepaalde voorzieningen, waarbij bovendien de aard van die voorzieningen eveneens in vergaande mate is vastgelegd.

iii. Participatiewet

De Invoeringswet participatiewet heeft geleid tot omvorming van de Wet werk en bijstand tot Participatiewet, waarbij bundeling plaatsvindt van verantwoordelijkheden en budgetten op het terrein van de re-integratie bij gemeenten. Daartoe zijn verschillende regelingen geïntegreerd in de Participatiewet en vindt ontschotting van verantwoordelijkheden en budgetten plaats. Voorzien is in het instrument loonkosten-subsidie, in de afschaffing van de instandhoudingsverplichting voor Wsw-voorzieningen en een voorziening beschut werk. Aldus zijn de re-integratietaken van gemeenten verder uitgebreid en zijn er meer mogelijkheden tot maatwerk ingevoerd. Zij voeren deze taken uit in samenwerking met sociale partners in zogenoemde arbeidsmarktregio's.

Bijlage 4 Wet in het fysieke domein

In deze bijlage worden kort enkele wetten in het fysieke domein beschreven.

i. Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) regelt de ruimtelijke besluitvorming van Nederland. Bij de toedeling van de ruimtelijke bevoegdheden in de Wro geldt het adagium 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid': een overheidsniveau dat verantwoordelijk wordt gehouden voor een bepaald ruimtelijk beleid, moet ook de bevoegdheden hebben om dat waar te maken.

De gemeenten, provincies en het rijk zijn verplicht om in het kader van een goede ruimtelijke ordening voor hun grondgebied één of meer structuurvisies vast te stellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor het gemeentelijke grondgebied en geeft tevens aan hoe men verwacht dat beleid uit te voeren (uitvoeringsstrategie). De juridische borging van de doorwerking van het beleid vindt plaats in bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen.

De Wro kent twee aanwijzingen: de reactieve aanwijzing en de proactieve aanwijzing. De reactieve aanwijzing kan worden gegeven in reactie op een bestemmingsplan dat in strijd met het provinciaal belang respectievelijk het rijks belang wordt geacht. Het bestreden plandeel treedt dan niet in werking. Bij de proactieve aanwijzing geven gedeputeerde staten respectievelijk de minister aan de raad de opdracht om een bestemmingsplan met een bepaalde inhoud vast te stellen. In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zijn in dit verband "nationale belangen" geformuleerd, die, wanneer zij aan de orde zijn, ingrijpen vanuit het rijk mogelijk maken.

ii. Natuurbeschermingswet 1998

De Natuurbeschermingswet 1998 regelt de bescherming van Natura 2000-gebieden en gebieden die als beschermd natuurmonument zijn aangewezen. Ten minste eenmaal in de acht jaar stelt het rijk een natuurbeleidsplan vast, dat met het oog op een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke waarden voor de korte, middellange en lange termijn richting geeft aan van rijkswege te nemen beslissingen. In het natuurbeleidsplan worden in ieder geval de hoofdlijnen van het beleid opgenomen voor onder meer de algemene natuur- en landschapswaarden en de bescherming hiervan, de in het plan aangegeven soorten dieren en planten waaraan bijzondere aandacht zal worden gegeven en de internationale ontwikkelingen van het natuurbeleid. De minister kan een gebied aanwijzen als een Natura 2000-gebied of een beschermd natuurmonument. Hij kan dit doen mede op grondslag van de structuurvisie. Gedeputeerde staten kunnen een gebied aanwijzen als beschermd landschapsgezicht. Gedeputeerde staten verlenen voorts vergunningen voor het verrichten van handelingen in een Natura 2000-gebied of een beschermd natuurmonument.

iii. Omgevingswet

Het kabinet is in 2011 gestart met de stelselherziening van het omgevingsrecht. Het doel van deze stelselherziening is de opbouw van een stelsel met voor de burger eenvoudige en makkelijk te begrijpen regels voor de fysieke leefomgeving. Fysieke leefomgeving is in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht een veelomvattend begrip: het omvat ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, natuur, waterbeheer en monumentenzorg. Ook bij deze stelselherziening is de integraliteit van beleid, naast ruimte voor ontwikkeling en een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving, een belangrijk doel. Anders dan bij de decentralisaties in het sociale domein is aan de invoering van de Omgevingswet geen bezuinigingsdoelstelling verbonden. De Omgevingswet is op 22 maart 2016 aangenomen door de Eerste Kamer. Inwerkingtreding is voor 2019 voorzien, maar voor de inwerkingtreding moet nog veel lagere regelgeving tot stand worden gebracht.

De wet bevat bepalingen met een toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving aan rijk, provincie, gemeente en waterschappen, die elk voor hun beleidsterrein verantwoordelijk zijn om met de instrumenten uit de Omgevingswet een integraal beleid voor de fysieke leefomgeving te ontwikkelen en uit te voeren. Het principe 'decentraal, tenzij' staat voorop in de Omgevingswet. Wel geeft de wet aan rijk en provincie interventiemogelijkheden om de provincie respectievelijk

de gemeente te sturen. Het rijk kan op grond van artikel 2.3 van de Omgevingswet alleen treden in de taken en bevoegdheden van decentrale overheden als er sprake is van een nationaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door de decentrale overheden kan worden behartigd (subsidiariteit). De mate waarin de decentralisatiedoelstelling van de Omgevingswet zal worden gerealiseerd, is dus in belangrijke mate afhankelijk van welke keuzes de centrale en decentrale overheden bij het invullen van hun bevoegdheden op grond van de Omgevingswet gaan maken.

iv. Wet natuurbescherming

Ook de Wet natuurbescherming legt de taken en verantwoordelijkheden voor natuurbescherming zoveel mogelijk bij de provincies neer overeenkomstig het uitgangspunt “decentraal tenzij”. De provincies hebben de geëigende schaalgrootte voor de uitvoering en regionale invulling van het natuurbeleid, beschikken in het kader van de natuurwetgeving nu al over belangrijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden en hebben een regierol bij het gebiedsgerichte beleid. Het rijk blijft over bevoegdheden beschikken voor zover regie op nationaal niveau onmisbaar is, een landelijke aanpak doelmatiger is of meer helderheid biedt, sprake is van regulering van handelsketens, dan wel nationale belangen of internationale verantwoordelijkheden dit vergen. De wet bevat geen instrumenten voor provinciale verantwoording en interbestuurlijk toezicht.