

## Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres

Kabinet van de Koning

**DGBK**

Turfmarkt 147  
Den Haag

**Kenmerk**

2013-0000255755

**Uw kenmerk**

Datum 1 mei 2013

Betreft Nader rapport inzake het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de interbestuurlijke verhoudingen

*Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 juni 2012, nr. 12.001491, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de interbestuurlijke verhoudingen rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, alsmede mijn reactie hierop, bied ik u hierbij aan. Hierbij is tevens gevoegd de gezamenlijke reactie op de beschouwing van VNG, IPO en UvW.*

### 1. Inleiding

Op 20 december 2012 heeft de Afdeling mij haar derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen doen toekomen. De Afdeling gaat daarin in op een veelheid aan onderwerpen, waaronder onderwerpen waarvoor in de adviesaanvraag aandacht is gevraagd: de bestuursafspraken 2011-2015 en de profielen. Daarnaast gaat de Afdeling onder meer in op het decentralisatiekader, de Code Interbestuurlijke verhoudingen, de bestuurlijke inrichting en Europa. Voor het eerst heeft de Afdeling ook aandacht besteed aan Caribisch Nederland.

De Afdeling concludeert dat, op grond van haar bevindingen en in het licht van de spelregels die voor de interbestuurlijke verhoudingen gelden, de verhoudingen sinds 2009 niet verbeterd zijn, maar dat het tot op zekere hoogte te billijken is dat vanwege de economische crisis, de afgenomen overheidsinkomsten en de urgentie van de te treffen maatregelen de naleving van de regels en het nakomen van afspraken onder druk is komen te staan. Dat neemt niet weg dat het volgens de Afdeling juist nu des te noodzakelijker is dat wettelijke bepalingen, afspraken en omgangsvormen in acht worden genomen. Dit bevordert en versterkt de gezamenlijke bestuurskracht van de overheden die dringend vereist is voor een succesvolle implementatie van de grote decentralisaties.

Wat de financiële verhoudingen betreft ziet de Afdeling een verslechtering doordat steeds meer beperkingen worden gesteld aan de (vrije) besteding van algemene middelen.

*Het kabinet herkent het algemene beeld van de Afdeling dat de bestuurlijke verhoudingen in de achterliggende periode niet verbeterd zijn en sluit zich aan bij de constatering van de Afdeling dat het tot op zekere hoogte te billijken is dat de naleving van de regels en het nakomen van afspraken vanwege een aantal externe factoren onder druk is komen te staan. Het kabinet acht het wel een goede zaak dat het gesprek en overleg met de medeoverheden gedurende de*

*afgelopen periode is voortgezet, en dat hierdoor de bestuurlijke verhoudingen niet zijn verslechterd. Het kabinet onderschrijft het belang van het nakomen van afspraken en het naleven van omgangsvormen. Het kabinet herkent zich niet geheel in het beeld dat de financiële verhoudingen verslechterd zouden zijn. In het navolgende wordt ingegaan op een aantal deelaspecten van de interbestuurlijke verhoudingen, waaronder de financiële verhoudingen.*

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

## **2. Interbestuurlijke verhoudingen**

### *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*

De Afdeling meent dat de uitbreiding van de omgangsvormen naar de waterschappen een goede ontwikkeling is. Ook acht de Afdeling het een goede zaak om de (naleving van de) omgangsvormen regelmatig te bespreken. De beslissing om de omgangsvormen op te nemen in de bestuurlijke afspraken 2011-2015 en deze in de plaats te laten komen van de Code Interbestuurlijke verhoudingen acht de Afdeling echter geen goede keuze. Niet alleen vervaagt daarmee het onderscheid tussen beleidsinhoudelijke afspraken (in een bestuursakkoord) en omgangsvormen (in de Code), maar vooral omdat een bestuursakkoord alleen het zittende kabinet bindt en deze beslissing dus het kabinetsperiode overstijgende karakter van de Code aantast.

Tegelijkertijd signaleert de Afdeling dat ondanks de revitalisering van het generiek toezicht (waarover de Afdeling positief is) in tegenspraak met de Code ook specifieke bevoegdheden worden uitgebreid en aangescherpt, dat de consultatieplicht regelmatig wordt genegeerd en krappe invoeringstermijnen worden gehanteerd voor omvangrijke wetswijzigingen.

Ten aanzien van het artikel met betrekking tot de kabinetsformatie merkt de Afdeling op dat het onduidelijk blijft wie het overleg tussen informateur en de koepels initieert (de Minister van AZ of de Minister van BZK).

De Afdeling acht het een goede ontwikkeling dat de frequentie voor de aanvraag van een beschouwing omlaag gaat van tweejaarlijks naar vierjaarlijks en dat de aanvraag voortaan halverwege een kabinetsperiode wordt gedaan.

*Het kabinet onderschrijft de opmerkingen van de Afdeling ten aanzien van de Code. Samen met de koepels zijn deze omgangsvormen recent geactualiseerd en herbevestigd, inclusief de normen met betrekking tot toezicht en consultatie. Daarbij is met het oog op het kabinetsperiode overstijgende karakter gekozen voor het vastleggen van de Code in een zelfstandig document. In overeenstemming met het advies van de Afdeling zijn deregulering en ontbureaucratisering opnieuw opgenomen in artikel 1. Ten aanzien van de kabinetsformatie is verduidelijkt dat de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de informateur zullen verzoeken de voorzitters van VNG, IPO en UvW te consulteren.*

*Het kabinet acht de naleving van de Code van groot belang. Ten aanzien van de naleving is afgesproken dat ik de naleving van de Code binnen het Rijk zal bevorderen. De koepels bevorderen naleving bij hun leden.*

### *Bestuursakkoord*

De Afdeling onderschrijft het belang van een bestuursakkoord, en acht dat te prefereren boven een sectorale benadering. De Afdeling waardeert het ook positief dat de in de bestuursafspraken opgenomen uitgangspunten voor decentralisaties op overeenstemming tussen Rijk en decentrale overheden berusten. Verder heeft

de Afdeling er met instemming kennis van genomen dat in de bestuursafspraken wel enige rekening is gehouden met de eerdere aandachtspunten van de Afdeling. De Afdeling geeft aan dat het lijkt dat de onderhandelingen over het bestuursakkoord de interbestuurlijke verhoudingen onder druk hebben gezet. Dit kan zijn veroorzaakt door de wijze waarop het kabinet en de decentrale overheden hebben onderhandeld en door de openheid over de financiële consequenties van de voorgenomen decentralisaties. De Afdeling waardeert deze openheid op zichzelf positief.

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

*Het kabinet onderschrijft het belang van een bestuursakkoord, maar in overleg met de koepels is afgesproken dat een nieuw bestuursakkoord op dit moment niet nodig is en dat de bestuurlijke afspraken 2011-2015 worden uitgevoerd voor zover deze niet strijdig zijn met het huidige regeerakkoord.*

### **3. Decentralisatiekader en decentralisaties**

De Afdeling onderschrijft de waarde van een decentralisatiekader met afwegingspunten die eraan bijdragen dat diverse relevante aspecten bij beslissingen over decentralisaties in ogenschouw worden genomen. Daarnaast is de Afdeling positief over het standpunt van het kabinet dat deze afwegingen niet alleen door het Rijk maar met de decentrale overheden gemaakt moeten worden. De door het kabinet genoemde afwegingspunten doen ter zake voor de beslissingen over de vraag of een beleidsterrein gedecentraliseerd kan worden en hoe de decentralisatie vervolgens ingevuld wordt. Zij verdienen daarom toepassing bij die beslissingen.

De Afdeling is echter wel kritisch over het gegeven dat de decentrale overheden in 2010 niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het decentralisatiekader zelf. Voorts is de Afdeling van mening dat het decentralisatiekader een inhoudelijke en abstracte benadering van beslissingen over decentralisaties kent. Meer aandacht is nodig voor processen van besluitvorming.

Een andere kanttekening van de Afdeling is dat het eigenlijk niet zou moeten gaan om de doelmatigheid en doeltreffendheid van uitvoering op lokaal niveau, maar de ondoelmatige en ondoeltreffende uitvoering op centraal niveau.

De Afdeling merkt ook op dat de afwegingspunten uit het decentralisatiekader onderbelicht blijven in de bestuursafspraken en stelt dat de indruk kan ontstaan dat anno 2012 nog steeds geen doordacht en alomvattend beleid wordt gevoerd ten aanzien van beslissingen of en in welke mate beleidsterreinen voor decentralisatie in aanmerking komen, en vervolgens ten aanzien van het decentralisatieproces. Onduidelijk is in hoeverre het decentralisatiekader wordt toegepast en uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de Minister van BZK onvoldoende invloed kan uitoefenen.

*De decentralisatieopgave onder het huidige kabinet is helder afgebakend. Middels de decentralisatiebrief (d.d. 19 februari 2013) heb ik namens het kabinet tevens inzicht gegeven in de rijksbenadering van de lopende decentralisaties in het sociale domein. Met de Afdeling is het kabinet van mening dat het betrekken van de decentrale overheden van groot belang is bij de decentralisatieopgave. Om die reden is er in het overhedenoverleg afgesproken om regelmatig op bestuurlijk niveau overleg te voeren met de decentrale overheden over de vormgeving, de financiële consequenties en de voortgang van de decentralisaties.*

*Voor een reactie op de opmerkingen van de Afdeling over de rol van de minister van BZK ten aanzien van beleid dat de decentrale overheden raakt verwijs ik naar paragraaf 6.*

*De in het decentralisatiekader genoemde afwegingspunten en de spelregels zoals genoemd in de Code interbestuurlijke verhoudingen vormen ook voor dit kabinet de leidraad bij decentralisaties. Voor de komende jaren ben ik voornemens het decentralisatiekader te actualiseren. Ik zal de koepels daarbij vroegtijdig betrekken.*

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

De Afdeling vraagt zich in relatie tot de grote decentralisaties ook af in hoeverre de winst zo snel behaald kan worden als verwacht. De decentralisatieopdracht kan er bovendien toe leiden dat bepaalde overheidstaken niet meer of niet meer geheel kunnen worden uitgevoerd. Vermeden moet worden dat dat pas achteraf het geval blijkt.

*Naast het hierboven genoemde regelmatig overleg met de decentrale overheden over onder meer de voortgang van de decentralisaties, heb ik namens het kabinet ook aangegeven dat ik, ook met het oog op het grote belang voor de burger, de decentralisaties intensief zal monitoren. De doelstelling van deze monitor is drieledig. Ten eerste biedt de monitor het kabinet inzicht in het functioneren van het stelsel zodat het indien nodig kan worden bijgesteld. De uitkomsten zijn input voor bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten. Ten tweede biedt de monitor gemeenten inzicht in hun eigen prestaties ten opzichte van andere gemeenten om van elkaar te leren en het horizontaal verantwoordingsproces te ondersteunen. Ten derde biedt de monitor de informatie voor de Tweede Kamer over de behaalde resultaten in het sociaal domein.*

#### **4. Bestuurlijke inrichting**

##### *Open huishouding en profielen*

De Afdeling merkt onder verwijzing naar haar eerste beschouwing op dat exclusief eigenaarschap van beleidsdossiers in Nederland niet mogelijk is. Ten aanzien van de huidige profielen merkt de Afdeling op dat zij anders luiden dan de eerdere profielen uit het decentralisatiekader van 2009 en de Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting, en dat zij in vage bewoordingen zijn geschreven. Vooral de eind- en restverantwoordelijkheid laat veel ruimte aan het Rijk om zich met diverse beleidsterreinen bezig te blijven houden.

De Afdeling merkt tevens op dat de toepassing van profielen raakt aan de open huishouding en op gespannen voet kan staan met het constitutionele uitgangspunt van de open huishouding van zowel provincies als gemeenten. Voor zover beoogd wordt om met de profielen richting te geven aan nog uit te voeren decentralisaties acht de Afdeling dit overkomelijk. Indien echter profielen als norm zouden worden toegepast waaruit voor de individuele provincies en gemeenten bindende verplichtingen zouden voortvloeien, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van strijd met artikel 124, eerste lid, van de Grondwet.

*In het kader van het streven naar een compacte en slagvaardige overheid vindt het kabinet het zinvol om de profielen van verschillende bestuurslagen regelmatig te bezien en waar nodig te versterken, ook in de verhouding tot de rijksoverheid, waardoor er binnen de overheid meer eenduidig herkenbare eenheden ontstaan. Zo kiest het kabinet samen met de gemeenten voor een verdeling waarbij de taken in het sociale domein die direct raken aan de leefwereld van de burger (maatschappelijke ondersteuning, (jeugd)zorg, en Participatiewet) bij de gemeenten worden belegd.*

*Wat de provincies betreft, is in het regeerakkoord de ambitie van een materieel*

*gesloten huishouding voor de provincies opgenomen. Het oogmerk daarvan is dat provincies zich concentreren op hun kerntaken ruimte, natuur, economie, verkeer en vervoer en – waar dit de lokale belangenbehartiging overstijgt - cultuur, ook bij de invulling van hun autonome bevoegdheid. Daar hebben provincies meerwaarde. Het kabinet wil hierover afspraken maken met de provincies.*

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

### *Regio's*

In haar advies was de Afdeling kritisch over de voorgenomen afschaffing van de stadsregio's, omdat zij die niet draagkrachtig gemotiveerd achtte, terwijl uit twee evaluaties van de stadsregio's een gunstig beeld oprees over het functioneren van de regio's.

*Voor wat betreft de afschaffing van de stadsregio's verwijs ik naar het aanstaande nader rapport bij het wetsvoorstel dat de afschaffing van de WGR+ regio's regelt.*

### *Opschaling*

Ten aanzien van schaalvergroting merkt de Afdeling op dat uit onderzoek blijkt dat bestuurskracht minder samenhangt met de schaalgrootte van gemeenten dan weleens wordt gedacht. Ook ontbreekt empirisch bewijs voor de stelling dat recente gemeentelijke herindelingen tot besparingen hebben geleid.

Verder dient naar haar mening onder ogen te worden gezien welke gevolgen een grootscheeps proces van samenvoeging van gemeenten en provincies heeft voor het welslagen van de grote decentralisatieoperaties die door het kabinet worden voortgezet. De capaciteit, energie en financiën voor stelselwijzigingen zouden niet ten koste moeten gaan van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken. Dit pleit ervoor ruimte te bieden aan autonome opschalingsprocessen van onderop, onder meer door positieve incentives te bieden. Deze processen zullen niet overal op dezelfde wijze verlopen. De Afdeling vraagt zich af of dat een probleem is.

De voortgaande schaalvergroting van gemeenten heeft volgens de Afdeling feitelijk invloed op het functioneren van provincies en zal hen op enig moment voor de vraag stellen in hoeverre hun omvang en schaal nog voldoende aansluiten bij hun taken en bevoegdheden. Overigens zal ook de vorming van vijf landsdelen ertoe leiden dat bestuurslagen, met inbegrip van het Rijk, zich anders tot elkaar gaan verhouden. Dat roept als vanzelf de vraag op naar een optimale taakverdeling tussen lagen.

*Het kabinet is het met de Afdeling eens dat voorkomen moet worden dat de energie volledig uitgaat naar stelselwijzigingen en dat de implementatie van de decentralisatieopgave daar onder gaat leiden. Het kabinet streeft dan ook naar het faciliteren van herindelingen van onderop en zal geen eigen initiatieven nemen tot gemeentelijke opschaling. Maar de decentralisaties vragen wel om een versterking van de gemeentelijke uitvoeringskracht. Het kabinet kiest er daarom voor gemeenten te vragen op korte termijn samenwerkingsverbanden te vormen voor de uitvoering van de decentralisaties.*

*Verder wordt geenszins beargumenteerd dat een ideale schaal voor gemeenten bestaat, maar wel dat er een schaal bestaat waarop veel beleidsuitdagingen samenkomen en die op dat niveau het beste kunnen worden aangepakt. Dit kan per regio verschillen. Uit onderzoek blijkt dat herindeling op een aantal gebieden*

de effectiviteit en efficiency van beleid en uitvoering bevordert. Zo neemt het probleemoplossend vermogen van gemeenten toe door de bundeling van personeel en middelen. Ook ten aanzien van de professionaliteit en de klantgerichtheid van de organisatie zijn positieve effecten zichtbaar. Verder nemen de mogelijkheden om kwalitatief hoogwaardig personeel aan te trekken toe. Ook neemt de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat af, met name waar het specialistische functies betreft. Voor meer complexe, recent gedecentraliseerde taken bleken volgens onderzoek kleinere gemeenten minder goed toegerust dan grotere<sup>1</sup>.

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat de voortgaande schaalvergroting invloed heeft op het functioneren van provincies. Het kabinet meent dat gezien de langlopende discussie in de noordvleugel van de Randstad stappen gezet moeten worden richting provinciale opschaling. Voor de argumenten die dat noodzakelijk maken, zij verwezen naar de samenhangende visie op de organisatie van het binnenlands bestuur 'Bestuur in samenhang' zoals deze op 28 maart 2013 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Willen de provincies hun regisserende rol behouden, dan zullen zij een duidelijke positie en omvang moeten hebben ten opzichte van (steeds groter wordende) gemeenten. Dat geldt des te meer vanwege de verantwoordelijkheid van provincies bij het versterken van de kwaliteit van het lokaal bestuur en de rol die provincies naar gemeenten toe vervullen als interbestuurlijk toezichthouder.

De vorming van landsdelen is voor het kabinet een perspectief voor de lange termijn. De implementatie van decentralisaties hoeft dus niet te lijden onder deze stelselherziening. Bovendien is het kabinet voornemens om het proces van landsdeelvorming zoveel mogelijk samen met de provincies op te pakken, niet in de laatste plaats om te voorkómen dat lopende initiatieven van samenwerking in de weg worden gezeten.

De vorming van het eerste landsdeel, bestaande uit Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, wordt door mij ter hand genomen en is reeds in gang gezet, omdat de ruimtelijk-economische urgentie van deze opschaling het grootst is. Bovendien is de meerwaarde van samenwerking in dit gebied in diverse rapporten aangetoond.

De Afdeling wijst er verder op dat handhaving van de daling van het aantal provinciale en gemeentelijke politieke ambtsdragers, onder gelijktijdige vergroting van de provinciale en gemeentelijke schaal, tot gevolg kan hebben dat deze ambtsdragers (nog) minder tijd hebben voor hun controlerende taken en dat de voorgestelde daling van de provinciale ambtsdragers in combinatie met vergroting tot vijf landsdelen gevolgen kan hebben voor de (uitslag van) de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

Deze ontwikkelingen zouden enige gevolgen kunnen hebben voor de uitslag van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor partijen wiens aanhang zich concentreert in bijvoorbeeld een van de

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

---

<sup>1</sup> Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*, Groningen 2008, blz. 55-58; SCP, *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*, Den Haag 2012, blz. 204-205. *Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'*, *Grenzeloos gunnen. Advies over de maatschappelijke urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen*, Groningen, 2013; Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*. Groningen, 2008, blz. 55-58. SCP, *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*. Den Haag, 2012.

*huidige provincies en voor partijen die nu net een zetel halen. Hierbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat het stemgewicht van de statenleden is gekoppeld aan het inwonertal en het aantal statenleden. Hoe de gevolgen in een concreet geval uitpakken is derhalve niet te voorspellen maar deze zijn niet op voorhand gunstig voor de ene of de andere partij. Bij herberekening van de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing op basis van de Provinciale Statenverkiezingen van 2011, bleek dat de vorming van een Noordvleugelprovincie geen gevolgen zou hebben gehad voor de samenstelling van de Eerste Kamer.*

**Datum**  
1 mei 2013  
**Kenmerk**  
2013-0000255755

Ten aanzien van de opschaling van waterschappen en het streven van het kabinet om deze bestuurslaag op lange termijn samen te voegen met de landsdelen wijst de Afdeling op de belangrijke rol die waterschappen vervullen op het gebied van waterveiligheid, waterkwaliteit, peilbeheer en zuivering van het stedelijk afvalwater. Hierbij merkt zij op dat niet alleen het aantal waterschappen sinds 1950 sterk is afgenomen, maar dat de bestuurslaag de laatste decennia tevens aan gewicht heeft gewonnen in het bestuurlijke landschap. Een gedegen motivering voor een verder schaalvergroting is volgens de Afdeling dan ook gewenst.

*Het kabinet deelt de visie dat goed waterbeheer van essentieel belang is voor het voortbestaan van Nederland. Een heldere taakverdeling vormt hierbij een belangrijke randvoorwaarde. In het Bestuursakkoord Water zijn met de VNG, het IPO en de UVW afspraken gemaakt om het waterbeheer efficiënter en effectiever vorm te geven. Uitgangspunt is het verminderen van bestuurlijke drukte door het beter afbakenen van verantwoordelijkheden en het slimmer combineren van werkzaamheden, waardoor doelmatigheidswinst behaald zal worden.*

*Het lange termijnperspectief van het kabinet is dat in het middenbestuur één helder bestuurlijk aanspreekpunt moet zijn voor de ruimtelijk-economische opgaven. In dit licht streeft het kabinet er naar om de waterschappen op lange termijn te laten opgaan in de vijf nieuw te vormen landsdelen. In aanloop naar dit lange termijnperspectief bevordert het kabinet een geleidelijke opschaling tot tien à twaalf waterschappen. Beoogd wordt om deze opschaling vanuit een inhoudelijke invalshoek te benaderen en van onderop tot stand te laten komen, waarmee het initiatief voor fusievoorstellen bij de waterschappen zelf ligt. Bij het bepalen van nieuwe waterschapsgrenzen dienen de stroomgebieden te worden gebruikt als leidraad.*

## **5. Burgerparticipatie**

De Afdeling merkt op dat bij alle aandacht voor interbestuurlijke verhoudingen, uit het oog zou kunnen worden verloren dat goede interbestuurlijke verhoudingen geen doel op zich zijn, evenmin als decentralisatie, efficiency of integraal beleid in zichzelf waarde hebben. Het zijn middelen om de kwaliteit van overheidshandelen ten behoeve van de burger te verbeteren. De Afdeling geeft daarbij aan dat een compactere, kleinere overheid die over structureel minder financiële middelen kan beschikken, voor de aanpak van complexe, maatschappelijke vraagstukken meer zal moeten samenwerken met en meer moet overlaten aan burgers en maatschappelijke organisaties. De Afdeling stelt dat zoals de rijksoverheid moet durven overlaten aan de decentrale overheden, de decentrale overheden evenzo moeten durven overlaten aan hun burgers. Naar de overtuiging van de Afdeling zal dit ertoe bijdragen dat de hervorming van de verzorgingsstaat niet alleen tot zijn behoud en zelfs tot zijn versterking leidt, maar ook tot een herbergzame

samenleving. De Afdeling beveelt aan dit type van actieve burgerparticipatie te stimuleren. De bevindingen van de visitatiecommissie wijkenaanpak en van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) kunnen hierbij behulpzaam zijn.

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

*Het kabinet deelt de opvattingen van de Afdeling, zowel de opvatting dat de actieve burgerparticipatie meer ruimte moet worden geboden, als de opvatting dat dit vooral in gemeenten plaats zal moeten vinden. Dit laat onverlet dat ook voor het Rijk geldt dat het zal moeten leren om meer aansluiting te vinden bij het maatschappelijk initiatief, zoals bijvoorbeeld nu al gebeurt in de Green Deals die het ministerie van EZ afsluit met burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers.*

*In de benadering van de decentralisaties staat voorop dat deze taken dicht bij de burger worden gebracht, waarbij de eigen kracht van burgers meer centraal moet komen te staan. Gemeenten staan zowel voor een transitie, de overdracht van (zorg)taken, als voor een transformatie, de vernieuwing van de wijze waarop deze taken moeten worden ingevuld. De vakdepartementen zijn samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse gemeenten in overleg hoe gemeenten het beste ondersteund kunnen worden bij de overdracht van deze taken. De bevordering van burgerschap is door al deze partijen aangedragen als onderdeel van deze ondersteuning. Ten aanzien van het Rapport van de WRR, Vertrouwen in Burgers, is het kabinet voornemens om voor de zomer te komen met een reactie. Hiertoe is het kabinet bezig met een veldverkenning, waarbij met vele partijen gesproken wordt, zowel wetenschappers, gemeenten als maatschappelijke organisaties en burgers. In deze kabinetsreactie zal het kabinet haar visie op het onderwerp burgerschap nader uitwerken.*

## **6. Rol Minister van BZK**

De Afdeling acht op diverse plaatsen een stevigere rol van de Minister van BZK op zijn plek. Ten eerste ten aanzien van de decentralisaties. De Afdeling beveelt aan om de verplichting voor andere ministers tot overleg met de Minister van BZK over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake gemeenten en provincies aan te scherpen. De afdeling acht het van belang dat over die voornemens voortaan overeenstemming bestaat met de Minister van BZK.

Ten tweede neemt de Afdeling waar dat zowel de Rob als het kabinet Rutte-I een proces van bestuurlijke hervorming bepleitten. Dat proces heeft, volgens de Afdeling, behoefte aan begeleiding, en naar haar oordeel is de Minister van BZK daarvoor de aangewezen bewindspersoon.

Ten derde ziet de Afdeling een leidende rol voor de Minister van BZK in het proces van opschaling

*Het kabinet is het met de Afdeling eens dat de positie van de Minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van beleid dat de decentrale overheden raakt versterking behoeft. De kracht van Binnenlandse Zaken moet zijn gelegen in het creatief en constructief meedenken en meebewegen in een stimulerende en aanjagende rol. Met het instellen van de ministeriële commissie decentralisaties (MCD), waarvan ik coördinerend bewindspersoon ben, ben ik daartoe in een goede positie gebracht voor wat betreft de decentralisaties in het sociale domein. Voor het wijzigen van de relevante bepalingen in de Gemeente- en Provinciewet zie ik thans geen aanleiding.*

*Vanuit mijn wettelijke bevoegdheden op basis van de Wet ARHI heb ik voldoende*



*instrumenten om opschaling van zowel gemeenten als provincies te faciliteren en vorm te geven.*

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

## **7. Financiële verhoudingen**

De Afdeling constateert een verslechtering van de financiële verhoudingen. De Afdeling constateert dat onder invloed van de decentralisaties de uitvoering van taken in medebewind toeneemt. Aangezien de decentralisaties ondanks eventuele efficiencywinst gepaard gaan met onvoldoende middelen om hetzelfde voorzieningenniveau te behouden, zijn decentrale overheden genoodzaakt de taken op een lager kwaliteitsniveau uit te voeren, een beperkter voorzieningenpakket te bieden, of voorzieningen uit hun eigen algemene middelen te bekostigen. Hierdoor kan de uitvoering van autonome taken onder druk komen te staan. Ook wijst de Afdeling op de tendens bestedingsdoelen aan decentralisatie-uitkeringen te verbinden en op de beperkingen die voortvloeien uit de Wet Hof en Wet schatkistbankieren.

De Afdeling houdt voorts vast aan haar 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.

*Het kabinet constateert dat de Afdeling een drietal ontwikkelingen aanvoert voor haar oordeel dat de financiële verhoudingen verslechteren. De eerste daarvan – de decentralisaties – is opmerkelijk. Ten eerste spreekt het kabinet met zijn decentralisatievoornemens een groot vertrouwen uit in de gemeenten met het neerleggen bij de gemeenten van de verantwoordelijkheid voor zo'n belangrijk en gevoelig pakket. Ten tweede is de uitwerking van de financiën nog in volle gang, waarbij bijvoorbeeld de beoogde ontschotting van budgetten in het sociaal domein wat het kabinet betreft juist een positief oordeel verdient. Het verdere traject voorziet in een gezamenlijke inzet van kabinet en gemeenten om te komen tot een zorgvuldige invoering. Daartoe is sprake van veelvuldig overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau, met aandacht voor vraagstukken als financiering, monitoring, transitie, enzovoorts.*

*Op het punt van de decentralisatie-uitkeringen herkent het kabinet de bezwaren van de Afdeling tegen het opleggen van bestedingsdoelen. De introductie van het instrument decentralisatie-uitkering heeft zeer geholpen bij het kabinetsstreven om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Dat is voor een deel gepaard gegaan met de door de Afdeling signaleerde tendens. Deze situatie heeft de aandacht van het kabinet.*

*De Afdeling stelt dat door de Wet Hof en de Wet schatkistbankieren steeds meer beperkingen worden gesteld aan de besteding van de algemene middelen van de decentrale overheden. Het kabinet deelt deze mening niet. In januari 2013 hebben het Rijk en de decentrale overheden een financieel akkoord gesloten over een aantal samenhangende financiële onderwerpen van de decentrale overheden raakt, waaronder het wetsvoorstel schatkistbankieren en het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën. Het akkoord geeft gemeenten en provincies zekerheid doordat voor deze kabinetsperiode een EMU-saldopad is overeengekomen waarbij rekening is gehouden met hun investeringsbehoefte. De Wet schatkistbankieren is op een aantal voor de medeoverheden belangrijke punten aangepast, zoals het mogelijk maken van onderling lenen. De beleidsautonomie van de decentrale overheden*

*wordt door schatkistbankieren niet beperkt omdat zij zelf blijven bepalen aan welke publieke taken zij hun middelen besteden.*

*Door hun verschillen van inzicht in het financieel akkoord te overbruggen geven de decentrale overheden en het Rijk een impuls aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het sterker maken van de Nederlandse economie. Het financieel akkoord is in de ogen van het kabinet dan ook een grote stap voorwaarts.*

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

*Het kabinet onderkent dat de financieringsmix (de samenstelling van inkomstenbronnen) van gemeenten door de decentralisaties gaat veranderen. Het aandeel van de gemeentelijke belastingen neemt relatief af. Vanuit dat perspectief gezien begrijpt het kabinet dat de Afdeling de omvang van het belastinggebied aan de orde stelt. Het kabinet meent echter dat onder de huidige economische omstandigheden een verruiming van het gemeentelijke belastinggebied niet wenselijk is. Het kabinet heeft dan ook geen voornemens om die financieringsmix aan te passen, maar richt zich bij de invulling van goede financiële verhoudingen primair op ontschotting en adequate verdeelmodellen.*

## **8. Europa**

De Afdeling constateert dat in de "Beleidsvisie Binnenlandse Bestuurskracht in Europa" van 2007 nieuwe impulsen zijn gegeven voor de verbetering van de belangbehartiging van decentrale overheden in Brussel. In de visienota van het kabinet is in 2011 erkend dat de EU de vierde bestuurslaag is geworden, waarbij het beginsel van subsidiariteit overigens onverkort van toepassing is. Voor een goede implementatie van wet- en regelgeving, geïnitieerd door Brussel, is het daarnaast van belang om een vroegtijdige dialoog te hebben.

*Het kabinet kan zich vinden in deze constatering van de Afdeling en de suggestie om een vroegtijdige dialoog te hebben. Nederland probeert onder andere daartoe met een aantal like minded lidstaten (in High Level Group verband) dit proces van vroegtijdige dialoog met decentrale overheden én de daarbij behorende analyse wat betreft implementatie van wet- en regelgeving te stimuleren.*

*De uitwerking van het actieplan "Europa en binnenlands bestuur" heeft inmiddels plaats gevonden. Zo is de afstemming tussen koepels en departementen over voorgenomen regelgeving verbeterd en kan er gebruik worden gemaakt van zogenoemde Interbestuurlijke dossierteams. Ook in het overleg Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) kan rechtstreeks door de koepels over nieuwe (beoogde) regelgeving inbreng worden geleverd.*

*Een gezamenlijk met VNG en IPO uitgevoerde evaluatie van het actieplan heeft opgeleverd dat de betrokkenheid van decentrale overheden in de nationale coördinatie van het Europees beleid is versterkt en de samenwerking op Europese dossiers is verbeterd. Tegelijkertijd is geconstateerd dat er een nieuwe fase van samenwerking is aangebroken. De focus zou verplaatst moeten worden van het bespreken van ad hoc knelpunten op dossierniveau naar ex ante informatie-uitwisseling over prioritaire beleidsonderwerpen en strategische thema's. Zo zal het Europa Overleg Binnenlands Bestuur zich meer richten op bredere beleidsthema's zoals bijvoorbeeld subsidiariteit, regeldruk, financiële implicaties van Europese voorstellen, verkennen van gezamenlijke optrekken in Brussel in de voorfase van Europese voorstellen en informatie-uitwisseling omtrent mogelijke inbreukprocedures.*

Ten aanzien van de Raad van Europa wijst de Afdeling er op dat het het begrip lokale autonomie in het daartoe bestaande Handvest een ruimer bereik heeft dan wat daaronder in de Nederlandse context wordt verstaan en constateert zij dat recente ontwikkelingen op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen zich niet goed met het Handvest verhouden. De Afdeling wijst erop dat Nederland indertijd voorbehouden heeft gemaakt bij het Handvest en dat eerdere aanbevelingen van het Congres niet zijn opgevolgd.

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

*In mei 2013 zal het Congres van de Raad van Europa Nederland monitoren. In de voorbereiding daarop worden de voorbehouden zoals bij de totstandkoming van het Handvest door Nederland zijn gemaakt, nogmaals met het Congres besproken en worden tevens het Nederlandse standpunt en nieuwe ontwikkelingen toegelicht. Daarbij zal ook worden gesproken over de in de Code vastgelegde interbestuurlijke samenwerking op Europees niveau. Naar verwachting zal vervolgens in het najaar van 2013 een rapport van het Congres van de Raad van Europa verschijnen waarin op deze materie wordt ingegaan.*

## **9. Caribisch Nederland**

*Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het onderdeel Caribisch Nederland in de derde periodieke beschouwing van de Afdeling naar de interbestuurlijke verhoudingen. Nu de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba met ingang van 10 oktober 2010 deel uitmaken van Nederland is het een goede zaak dat de Afdeling ook de openbare lichamen betreft bij zijn beschouwingen over de interbestuurlijke verhoudingen. De openbare lichamen maken immers onderdeel uit van die verhoudingen.*

*Veel noties en aandachtspunten die de Afdeling maakt zijn herkenbaar, zoals de kwaliteit van bestuur en het ambtenarenapparaat, de regeldruk, de communicatie met de bestuurscolleges en de samenwerking met de landen. Het zijn zaken die de aandacht hebben van zowel de rijksoverheid als de eilandelijke overheid, waarbij het afgelopen jaar de nodige stappen zijn gezet, vooral in het kader van de Caribisch Nederland-weken, waar bestuurders en ambtenaren van het Rijk en de eilanden elkaar ontmoeten en afspraken maken.*

De Afdeling pleit ervoor de in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen vastgelegde omgangsvormen en overige bestuursafspraken van overeenkomstige toepassing te verklaren op de verhouding met de openbare lichamen.

*Het kabinet is het eens met de Afdeling dat het in de rede ligt dat ook met de openbare lichamen op de voet van de afspraken met de overige medeoverheden afspraken worden gemaakt. Uiteraard zal daarbij gezien moeten worden of gelet op de specifieke omstandigheden van de gebieden overzee aangepaste afspraken moeten worden gemaakt. Een eerste aanzet is tijdens de zogeheten Caribisch Nederland Week van 11 tot 15 maart gemaakt door met de openbare lichamen afspraken te maken over de uitgangspunten die bij consultatie uit hoofde van artikel 209 van de WolBES zullen gelden. Aan de nadere uitwerking daarvan wordt thans gewerkt.*

De Afdeling besteedt in zijn advies ruim aandacht aan de (nieuwe) functie van de

rijksvertegenwoordiger en doet suggesties met betrekking tot de naam van de functie, zijn taken en bevoegdheden, alsmede de coördinatie tussen de eilanden, de departementen en de rijksdienst Caribisch Nederland. De Afdeling geeft in overweging de rol van belangenbehartiger tot uitdrukking te brengen in de wet en vraagt aandacht voor de bevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger die nodig zijn voor het vervullen van een intermediaire rol tussen Europees en Caribisch Nederland. Ook stelt de Afdeling dat het takenpakket van de rijksvertegenwoordiger overlapt met de gezaghebber en het College financieel toezicht (Cft). Tenslotte stelt de Afdeling dat de rijksvertegenwoordiger een zeer kleine staf heeft en geen bevoegdheden ten aanzien van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN).

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

*Het kabinet dankt de Afdeling voor de suggesties over de bevoegdheden van de rijksvertegenwoordiger. Het valt het kabinet hierbij wel op dat de Afdeling vooral aandacht besteedt aan de formele invulling van de functie en minder aandacht aan de feitelijke invulling. De functie van rijksvertegenwoordiger is een nieuwe functie. Evenals dat geldt voor de openbare lichamen zal ook de functie van rijksvertegenwoordiger een zekere ontwikkeling doormaken. De functie van de rijksvertegenwoordiger zal in ogenschouw worden genomen bij de algemene evaluatie in 2015/2016. Hierbij kan ook de vraag of het wenselijk is de naam rijksvertegenwoordiger aan te passen, worden gezien. In lijn met de suggestie van de Afdeling kan daarbij ook gekeken worden naar de goede afstemming tussen andere entiteiten en de rijksvertegenwoordiger.*

*Het kabinet wijst er wel op dat een aanpassing van verantwoordelijkheden niet automatisch leidt tot een sterkere positie van de rijksvertegenwoordiger. In het bijzonder geldt dat voor een eventuele coördinerende rol van de rijksvertegenwoordiger. De vraag is hoe een dergelijke rol zich verhoudt tot zijn hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister wie het aangaat. Ook is de vraag of het formaliseren van de rol van de rijksvertegenwoordiger als belangenbehartiger van de openbare lichamen door de openbare lichamen zelf als wenselijk zou worden ervaren. De rijksvertegenwoordiger heeft immers ook een wettelijke toezichthoudende taak op de openbare lichamen. Overigens is van een door de Afdeling geconstateerde overlap in taken tussen de rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber op het gebied van interbestuurlijk toezicht geen sprake, in zoverre dat die relatie niet anders is dan die tussen de commissaris van de Koningin en de burgemeester ten aanzien van gemeentelijke besluiten. Beiden zijn bevoegd besluiten in te zenden indien zij van oordeel zijn dat zij voor vernietiging in aanmerking komen.*

*De opmerking van de Afdeling dat er geen interdepartementale coördinatie in Den Haag zou plaatsvinden kunnen wij niet goed plaatsen. Naast de Caribisch Nederland weken die twee keer per jaar georganiseerd worden, vindt onder voorzitterschap van BZK maandelijks op ambtelijk niveau interdepartementaal overleg plaats. Daarbij worden departementsoverschrijdende problemen vaak door de betrokken departementen gezamenlijk opgepakt waarbij BZK doorgaans een signalerende en initiërende functie heeft. Ook worden alle Kamervragen met betrekking tot Caribisch Nederland afgestemd met BZK en mede namens BZK verzonden. Op deze wijze is een consequent rijksbeleid gewaarborgd.*

In het kader van de financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen vraagt de Afdeling aandacht voor het feit dat de openbare lichamen niet mogen lenen. De Afdeling wijst erop dat zulks betekent dat de openbare lichamen investeringen alleen kunnen financieren via de eilandbegroting, via een departement of een bijzondere uitkering of, als laatste optie, via een renteloze

lening bij een departement.

*De leningen hebben de aandacht van het kabinet. Het onderwerp wordt onder meer meegenomen in het onderzoek taakverlichting en deregulering dat in opdracht van BZK uitgevoerd wordt. De resultaten komen medio dit jaar beschikbaar. Daarnaast heeft het kabinet in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 14 maart jl. met de bestuurscolleges van de openbare lichamen afgesproken dat de huidige regels ten aanzien van renteloos lenen in beginsel geen belemmering mogen zijn om kansrijke plannen tot uitvoering te brengen. Het kabinet heeft daarom toegezegd nader uit te werken hoe investeringen die het openbaar lichaam zelf kan bekostigen en/of door verstrekken van renteloze leningen door het Rijk, kunnen worden gerealiseerd. Daar geldt dan wel de voorwaarde dat het College financieel toezicht constateert dat de aflossingen kunnen worden opgebracht door het openbaar lichaam. Verder geldt ook voor dit onderwerp de door de Afdeling bepleite legislatieve terughoudendheid: wijziging van wet- en regelgeving is ook voor dit onderwerp voorafgaand aan de evaluatie in principe niet aan de orde.*

**Datum**

1 mei 2013

**Kenmerk**

2013-0000255755

De Afdeling wijst op het belang van een tijdige voorbereiding van de evaluatie.

*Het kabinet onderschrijft dit. Ambtelijke voorbereidingen voor de evaluatie zijn reeds van start gegaan. De bestuurscolleges van de eilanden zijn medeopdrachtgever en worden dus in een vroegtijdig stadium betrokken bij de opzet en het vaststellen van thema's voor de evaluatie. Het instellen van een onafhankelijke evaluatiecommissie wordt momenteel als optie bestudeerd.*

Ik moge U verzoeken mij te machtigen het advies van de Afdeling en het nader rapport aan te bieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk