

De Voorzitter van de commissie voor
Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges
van Staat/ Algemene Zaken en Huis
der Koningin van de Eerste Kamer
Mw. W.H. Huijbregts-Schiedon
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Datum 11 april 2011 Uw kenmerk Ons kenmerk 2011-2000118098

Inlichtingen bij Geertjan Wenneker Door kiesnummer 070 - 426 7246

Bijlagen
1

Onderwerp
brieaadvies twee bestuurslagen principe

Geachte mw. Huijbregts-Schiedon,

De Raad voor het openbaar bestuur ontving in november 2011 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer het verzoek om advies uit te brengen over het streven van dit kabinet dat "per terrein ten hoogste twee bestuurslagen betrokken (zijn) bij hetzelfde onderwerp"¹. Met deze brief voldoen wij aan dit verzoek. De Raad is, samengevat, van mening dat het twee-bestuurslagenprincipe als bestuurlijk uitgangspunt goed kan helpen om bestuurlijke drukte tegen te gaan. Daarvoor zijn dan wel afspraken tussen de overheden noodzakelijk. Het twee-bestuurslagenprincipe kan als uitgangspunt voor het ordenen van verantwoordelijkheden dienen, maar mag niet als dogma worden beschouwd. Een rigide hantering van het twee-bestuurslagenprincipe zou een – tot mislukken gedoemde – ontkenning van de complexe bestuurlijke en maatschappelijke realiteit vormen. In het onderstaande advies licht de Raad dit standpunt nader toe.

Het twee bestuurslagenprincipe moet mede worden gezien in de context van het geheel van bestuurlijke maatregelen uit het regeerakkoord. Later dit jaar zal de Raad met een integraal advies komen over het eerste

¹ Zie in de bijlage bij deze brief het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer.

bestuurlijk hoofdstuk van het regeerakkoord, in antwoord op een adviesaanvraag van de Tweede Kamer. Tegelijk hecht de Raad eraan de vragen van uw commissie van een eigenstandige beantwoording te voorzien. Daarom heeft de Raad ervoor gekozen om uw adviesvraag geen onderdeel te laten uitmaken van dit grotere advies maar separaat in het voorliggende briefadvies te behandelen

Dit advies is opgebouwd uit vijf paragrafen. Na de korte inleidende paragraaf, gaat paragraaf 2 in op het probleem dat met bovengenoemd voorstel moet worden opgelost: bestuurlijke drukte. Paragraaf 3 geeft een beeld van de oorzaken van bestuurlijke drukte. Vervolgens laat paragraaf 4 zien hoe het twee-bestuurslagenprincipe kan worden ingezet om bestuurlijke drukte tegen te gaan. Paragraaf 5 somt enkele aandachtspunten op bij de hantering van het twee-bestuurslagenprincipe als bestuurlijk uitgangspunt. In paragraaf 6 worden conclusies getrokken.

1. Vraagstelling

Het kabinet-Rutte heeft in de eerste paragraaf van het regeerakkoord zijn ambities neergelegd voor het openbaar bestuur. In deze paragraaf staat onder meer het uitgangspunt van het kabinet dat "per terrein maar ten hoogste twee bestuurslagen betrokken (zijn) bij hetzelfde onderwerp". Bij de Eerste Kamer heeft deze ambitie de vraag opgeroepen welke consequenties de strikte doorvoering van dit voornemen heeft voor het beginsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Bovendien wil de vaste commissie weten hoe dit voornemen zich verhoudt tot de Grondwet en de lokale en regionale autonomie.

De Raad gaat in dit advies uit van de volgende vraagstelling:

In hoeverre is het twee-bestuurslagenprincipe te combineren met de fundamentele van de bestuurlijke inrichting in Nederland, waaronder het grondwettelijk vastgelegde beginsel van lokale en provinciale autonomie?

2. Het probleem: bestuurlijke drukte

Het twee-bestuurslagenprincipe maakt in het regeerakkoord deel uit van een reeks van ambities die beogen een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid te vormen. Het kabinet noemt daarbij het principe 'Je gaat erover of niet' leidend. In het verlengde daarvan wil dit kabinet ook dat Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zich toeleggen op hun kerntaken.²

² Regeerakkoord VVD-CDA, 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' (2010), pag. 5

Deze ambities vloeien voort uit de wens om de bestuurlijke drukte in dit land te reduceren. Het debat daarover loopt al lange tijd. Het tweede kabinet-Balkenende stelde in 2004 de Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie (Commissie-De Grave) in die gevraagd werd te adviseren over de vermindering van bestuurlijke drukte. Deze commissie kwam in mei 2005 met haar rapport 'Je gaat erover of niet'. Vervolgens nam het vierde kabinet-Balkenende in zijn coalitieakkoord de ambitie op "de bestuurlijke drukte te verminderen (...) door het aantal bestuurslagen dat zich met een bepaald onderwerp bemoeit, stelselmatig te verminderen"³.

Wat is bestuurlijke drukte en waarom is het een probleem? Volgens de Commissie-De Grave duidt bestuurlijke drukte op een bestuurlijke constellatie:

- die als geheel ingewikkeld en onoverzichtelijk is waardoor niet meer helder is (voor burgers en bedrijven) bij wie je voor wat terecht kunt en wie verantwoordelijk is (*gebrek aan eenvoud*);
- met een versnippering van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen en aanwezigheid van meerdere bestuursfilosofieën met als gevolg een tekort aan beleidsmatige samenhang, een moeizame (publieke) verantwoording en een overheid die onsamenhangend stuurt (*gebrek aan eenheid*);
- die daarmee een hoge bestuurlijke inspanning en afstemming kent die niet leidt tot evenredig hoge resultaten (*gebrek aan efficiëntie*) en effecten (*gebrek aan effectiviteit*).⁴

In zijn advies 'Slagvaardig bestuur' uit 2009 noemt de Raad voor het openbaar bestuur bestuurlijke drukte een van de vier knelpunten die slagvaardige interbestuurlijke verhoudingen in de weg staan.⁵ Het kost niet veel moeite om ter illustratie voorbeelden van beleidsterreinen te noemen waar onnodig veel bestuurslagen actief zijn. Zo zijn op het gebied van openbaar vervoer in de Randstad vele overheden betrokken en komen bestuurders en ambtenaren elkaar (en de vervoerbedrijven) in veel verschillende overleggremia tegen. De NS overlegt over de dienstregeling afzonderlijk met de Noord- en Zuidvleugel in de Randstad. Dat leidt in een aantal gevallen tot conflicterende wensen en oplossingen, waarbij de NS de twee bestuurlijke vleugels tegen elkaar kan uitspelen. Afzonderlijke overheden, waaronder WGR-plusregio's,

³ Coalitieakkoord tussen de Tweede-Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, (2007), pag. 36.

⁴ Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005): *Je gaat erover of niet*. Den Haag, pag. 16.

⁵ Raad voor het openbaar bestuur (2009) *Slagvaardig bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag, pag. 42 e.v.

maken afspraken over bus, tram en metro met grote verschillen in kwaliteitsniveau (verbindingen, frequenties, zitplaatsen, reisinformatie, etc.) als gevolg.

Ook op het beleidsveld jeugdzorg zien we dat alle drie de overheidslagen actief zijn. In jeugdzorg wordt voorzien door vele zorg- en hulpverleningsinstanties die met elkaar samenwerken, onder de verantwoordelijkheid van diverse overheden. In de praktijk leidt dit tot onoverzichtelijkheid voor cliënten en tot versnippering. Dit komt de jeugdzorg niet ten goede en er is veel bestuurlijk en ambtelijk overleg en afstemming nodig binnen deze complexe setting. Het kabinet wil – conform het regeerakkoord – het stelsel van de jeugdzorg veranderen om de jeugdzorg effectiever te maken. Het streven is dat een jeugdige of verzorger één aanspreekpunt heeft in de jeugdzorgketen en dat het Centrum voor Jeugd en Gezin een spilfunctie krijgt.

De Raad voor de Financiële Verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur formuleerden het in een gezamenlijk advies als volgt: "Het ondervangen van afwenteling van kosten kan door het beperken van het aantal ketenpartners, bijvoorbeeld door één bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor het gehele aanbod van jeugdzorg. Door het in één hand leggen van de afweging worden de lasten van de preventieve inzet van jeugdzorg afgewogen tegen de extra lasten van zwaardere vormen van jeugdzorg."⁶ De Raden stellen dat een van de oplossingsrichtingen kan zijn dat jeugdzorg wordt belegd bij één bestuurslaag. Dat is ook de wens van het kabinet Rutte: het kabinet wil dat gemeenten verantwoordelijk worden voor alle jeugdzorg die nu onder Rijk, provincies, gemeenten, AWBZ en zorgverzekering valt.

Volgens de Commissie-De Grave levert bestuurlijke drukte twee problemen op. In de eerste plaats is voor burgers en bedrijven niet meer helder bij wie je voor welk probleem terecht kunt en wie verantwoordelijk is voor de oplossing ervan. Een tweede probleem is dat bestuurlijke drukte de maatschappelijke effectiviteit van overheidsbeleid ondermijnt.

3. Oorzaken van bestuurlijke drukte

Nederland is een relatief klein land met verhoudingsgewijs veel bestuurseenheden. Op sommige plekken in de Randstad hebben zeven verschillende overheden verantwoordelijkheden: de deelgemeente, de gemeente, de stadsregio (WGR-plus), de provincie, het Rijk, de Europese Unie en het waterschap. Daarbij is een extra complicerende factor dat bestuurders soms meerdere petten op hebben: de wethouder van de

gemeente is tevens lid van het dagelijks bestuur van de stadsregio en de gedeputeerde zit soms namens het IPO ook bij het Rijk aan tafel. Vooral als het gaat om onderwerpen in het fysieke domein (water, natuur, ruimtelijke ordening, infrastructuur, verkeer en (openbaar) vervoer) is het soms dringen.

Hoe heeft deze situatie kunnen ontstaan? Zonder uitpuittend te willen zijn, springen enkele oorzaken direct in het oog. Zo zijn ingewikkelde financieringsarrangementen in belangrijke mate debet aan de verstrengeling van publieke organisaties op één en hetzelfde beleidsterrein. De rijksoverheid stimuleert bijvoorbeeld met co-financieringsconstructies dat decentrale overheden meebetalen aan omvangrijke infrastructurele projecten. Als gemeenten en provincies meebetalen, willen ze natuurlijk ook meebepalen, met complexe besluitvorming als gevolg.⁷

Daarnaast - zo merkt de Raad op - leiden incidenten en rampen tot een bijna automatische beleidsreflex van nieuwe regels en wetgeving. Politiek en bestuur willen zich immers tot het uiterste inspannen om herhaling te voorkomen. Nieuw beleid is veelal het meest voor de hand liggende beleidsinstrumentarium waar bestuurders en volksvertegenwoordigers dan naar grijpen. Met de afkondiging van nieuwe regelgeving wordt de eerste honger naar daadkracht wellicht gestild, maar in alle haast wordt daarbij meestal niet stilgestaan bij de vraag of de verantwoordelijkheid nu eenduidig wordt belegd en of nieuwe regels werkelijk noodzakelijk zijn. Dit heeft de Nationale Denktank 2010 er toe gebracht de introductie van een zogenoemde incidentenwijzer te bepleiten, met daarin "suggesties voor bestuurders over hoe zij zodanig kunnen handelen dat er geen onnodige of onnodig belastende regelgeving komt in geval van incidenten".⁸

Bestuurlijke drukte ontstaat, behalve door het ontwikkelen van ongelukkig of onnodig beleid ook – of misschien zelfs vooral - door processen die zich onder de oppervlakte afspelen. Politiek en besturen is uiteindelijk mensenwerk en onderling vertrouwen tussen bestuurders speelt een wezenlijke rol bij zowel het ontstaan als bij het oplossen van bestuurlijke drukte. De gedeputeerde die overweegt een taak los te

⁶ Raad voor de Financiële Verhoudingen & Raad voor het openbaar bestuur (2009): *Briefadvies ingrijpingsbevoegdheid jeugdzorg*. Den Haag, pag. 15.

⁷ Zie bijv. Raad voor de financiële verhoudingen (2009): *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen rijk en provincie*. Den Haag:
Raad voor de financiële verhouding (2010): *Advies gevolgen regeerakkoord voor financiële verhouding*. Briefadvies Rfv, Den Haag.

⁸ Nationale Denktank (2010): *Zelf vertrouwen. Adviezen aan publieke organisaties om de vertrouwensrelatie met burgers te verbeteren*. Pag. 77 e.v. Vgl. ook Lotte van Vliet en Paul Frissen, Over onvoorspelbaarheid en de tragiek van ontkokering. In: Rien Fraanje & Jos van der Knaap (2010): *Voorbij de crisis. Een nieuwe tijd vereist een andere overheid*. Van Gennep, Amsterdam.

laten, weegt niet alleen de zakelijke vraag of het middenbestuur wel de meest voor de hand liggende bestuurslaag is om die taak uit te voeren. Hij neemt ook de mate van vertrouwen die hij heeft in die andere overheidslaag in overweging: gaan de gemeenten het wel beter doen dan de provincie? Bovendien spelen ook factoren van macht: wie een taak uit handen geeft heeft minder te vertellen. Bestuurlijk vertrouwen en een beetje bestuurlijke bescheidenheid zijn onontbeerlijk om bemoeienis te beperken en tot vermindering van bestuurlijke drukte te komen.

4. Het twee-lagenprincipe als bestuurlijk uitgangspunt

Het kabinet stelt voor dat per beleidsterrein ten hoogste twee bestuurslagen betrokken (zijn) bij hetzelfde onderwerp. De Raad voor het openbaar bestuur vindt dat het twee-bestuurslagenprincipe als ordeningsbeginsel zeer bruikbaar is, maar niet als dogma beschouwd moet worden. Een al te rigide hantering van het twee-bestuurslagenprincipe is een – tot mislukking gedoemde – ontkenning van de complexe bestuurlijke en maatschappelijke realiteit.

In *Het einde van het blauwdrukdenken* adviseerde de Raad vorig jaar om een brede bestuursconferentie (Assemblee van Thorbecke) te organiseren om de bestuurlijke inrichting van Nederland tegen het licht te houden⁹. Een dergelijke conferentie kan ook voor de uitwerking van het twee-bestuurslagenprincipe een goed instrument zijn. Van belang is dan wel dat voorafgaand aan zo'n conferentie de vertegenwoordigers van alle overheden (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) het twee-bestuurslagenprincipe als bestuurlijk uitgangspunt onderschrijven en dus erkennen dat maximaal twee bestuurslagen verantwoordelijk zijn voor één onderwerp. Daarmee ontstaat feitelijk een bestuurlijke code. Bestuurders die af willen wijken van dit afgesproken beginsel hebben een motiveringsplicht (comply or explain).

In de bestuursconferentie zou vervolgens in kaart gebracht moeten worden op welke beleidsterreinen meerdere overheden actief zijn. Het is van belang dat de verschillende overheden dit gezamenlijk doen, omdat zo'n inventarisatie vermoedelijk zal leiden tot andere bestuurlijke verhoudingen tussen de betrokken, overigens autonome, overheden. Op basis hiervan kunnen zij gezamenlijk bepalen welke onderwerpen zich lenen voor een versoberde taaktoedeling naar één of twee bestuurslagen. Dit kan vorm krijgen in een zogenoemd complementair bestuursakkoord,

dat afgesloten wordt door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en waarin de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken overheden scherp en onderscheidend gedefinieerd worden. Het kan interessant zijn daarbij ook te kijken naar ervaringen en methodes die hieromtrent zijn opgedaan in de private sector¹⁰.

De Raad vindt het verstandig dat – wanneer het gaat om het boeken van een concreet resultaat bij deze bestuursconferentie – er één persoon zichtbaar verantwoordelijk is voor de uitkomsten hiervan. Het moet gaan om iemand met een krachtig bestuurlijk profiel en een afgebakende positie, bijvoorbeeld in de vorm van een apart benoemde Directeur-generaal, een regeringscommissaris of een staatssecretaris. Culturomslagen komen immers niet 'uit de lucht vallen', maar vergen een grondige processturing. Indien dit niet gebeurt, acht de Raad de kans groot dat de conferentie tot weinigs concreets leidt.

Een bestuursconferentie kan helpen om tot een zinvolle dialoog en concrete afspraken te komen tussen de afzonderlijke provincies en hun gemeenten over taaktoedeling en taakafstemming. En dat is een voorwaarde om tot efficiënte samenwerking te komen. De autonome positie van gemeenten en provincies staat de praktische toepassing van het twee-bestuurslagenprincipe niet in de weg, als zij hun autonomie juist gebruiken om in alle vrijheid te concluderen dat zij over bepaalde taken niet (meer) gaan.

Een dergelijke bestuursconferentie kan zich laten leiden door een andere doelstelling uit het regeerakkoord, namelijk dat taken van het bestuur op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau worden belegd.¹¹ Er dient daarbij niet enkel geredeneerd te worden vanuit taken, maar ook vanuit het probleemoplossende vermogen van de onderscheiden bestuurslagen.

De Raad voor het openbaar bestuur brengt daarbij graag nog eens de adviezen van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie-Lodders) en de interbestuurlijke taakgroep Gemeenten (Commissie-D'Hondt) onder de aandacht.¹² Deze rapporten geven richting aan het debat over de kerntaken van decentrale overheden. Zo adviseert de commissie-Lodders provincies zich te

⁹ Raad voor het openbaar bestuur (2010): *Het einde van het blauwdrukdenken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag. Pag. 49.

¹⁰ Bijvoorbeeld de RACISO-methode, die gehanteerd wordt om de rollen en verantwoordelijkheden van personen die bij een project of lijnwerkzaamheden betrokken zijn weer te geven. De Nederlandse aanduiding is VERI-Matrix.

¹¹ Regeerakkoord VVD-CDA, 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' (2010), pag. 5.

¹² Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008): *Ruimte, regie en rekenschap*. Den Haag. En: Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (2008): *Vertrouwen en verantwoorden*. Den Haag.

concentreren op de terreinen ruimte, regionale economische ontwikkeling en cultuur. De Taakgroep-D'Hondt legt voor gemeenten het hoofddaccent op het sociale domein.

De erkenning van het twee-bestuurslagen-principe als bestuurlijk uitgangspunt kan helpen om eventueel bestaand bestuurlijk wantrouwen te overstijgen. Door dit uitgangspunt als leidraad te hanteren, kan de steeds weer terugkomende botsing van belangen en competenties geleidelijk naar de achtergrond verdwijnen. De Raad adviseert dan ook het twee-bestuurslagenprincipe niet zozeer vanuit structuurperspectief te bezien, maar meer als een aanwijzing voor de gewenste bestuurscultuur.

Het twee-bestuurslagen principe vraagt ook een kritische houding van regering en parlement bij de behandeling van wetsvoorstellen. Met de aanbeveling van de Commissie-De Grave voor de invoering van een verplichte toets op bestuurlijke drukte in het achterhoofd, denkt de Raad dat een zogenaamde verantwoordelijkheidstoets kan helpen voorkomen dat het Rijk met nieuw beleid onbedoeld zelf bestuurlijke drukte in de hand werkt. Op die manier werkt de benodigde cultuuromslag ook door op het niveau van wet- en regelgeving. Relevante toetsvragen voor regering en parlement zouden daarbij kunnen zijn:

- Is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is als wij deze wet straks hebben aangenomen?
- Dicht een wetsvoorstel een taak toe aan een overheidslaag die deze taak voorheen nog niet had?
- Zo ja, is dat nodig, of kunnen we de taak bij de overheidslaag houden die reeds verantwoordelijk is?
- Als er meerdere bestuurslagen in het geding zijn is dan volstrekt duidelijk hoe de taaktoedeling naar deze overheden in elkaar zit?

Op die manier ontstaat al tijdens het wetgevingstraject helderheid over de vraag welke bestuurslaag waar verantwoordelijk voor is, en of het een beleidsveld betreft waarbij samenwerking en betrokkenheid van meerdere overheidslagen nodig is.

5. Aandachtspunten

Bij de uitwerking van het bestuurlijke uitgangspunt dat maximaal twee bestuurslagen verantwoordelijk zijn voor hetzelfde onderwerp, wijst de Raad op enkele belangrijke aandachtspunten. In de eerste plaats kan het twee-bestuurslagenprincipe niet als regel in juridische zin worden vastgelegd. Gemeenten en provincies hebben in ons staatsbestel immers een grondwettelijk beschermde autonome positie. Artikel 124 van de Grondwet vermeldt: "Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen

overgelaten." Met dit artikel is de zogenoemde open huishouding van decentrale overheden constitutioneel vastgelegd. Zij beschikken daarmee over de vrijheid zelf prioriteiten te stellen en taken ter hand te nemen die zij voor hun inwoners van belang achten. Het verdient aanbeveling om het twee-bestuurslagenprincipe als uitgangspunt voor bestuurlijk handelen te hanteren. Zonder het tot formele regel, laat staan tot dogma te verheffen, kan het wel degelijk een nuttig uitgangspunt zijn. Consequent toegepast lokt het als het ware het gewenste bestuurlijke gedrag uit ("Gaan we er over of niet?"). De ingesleten bestuurscultuur, waarbij autonomie snel betekent dat men over alles gaat, wordt bewust veranderd.

Wanneer het Rijk sterker dan nu zou willen bepalen met welke onderwerpen decentrale en functionele overheden zich bezig kunnen houden, zou het moeten voorstellen de Grondwet te wijzigen. Een constitutionele verandering op dit punt zou de grondgedachte van de decentrale eenheidsstaat verder op losse schroeven zetten. In zijn eerder genoemde advies *Het einde van het blauwdrukdenken* constateerde de Raad voor het openbaar bestuur al dat het leerstuk van de decentrale eenheidsstaat onder druk is komen te staan.¹³ De belangrijkste reden hiervoor is dat nog maar moeilijk is vol te houden dat Nederland een eenheidsstaat is, omdat ons land onderdeel van het grotere geheel van de Europese Unie is geworden.

De leerstelling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft verder aan actualiteit verloren omdat de beleidsruimte van gemeenten en provincies steeds meer wordt bepaald door de kaderstellende richtlijnen van de Europese Unie. Veel decentrale taken zijn een vorm van medebewind geworden, waarbij de EU en niet het rijk de decentrale bewegingsruimte bepaalt."

De Raad vindt dat de leerstelling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat niet mag verworden tot een verdedigingslinie tegen elke vorm van verandering. Tegelijk meent de Raad wel dat niet steeds *ad hoc* iets van het principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat afgeknabbeld moet worden. Het is raadzaam eerst meer fundamenteel over de bestuurlijke inrichting na te denken. Daarbij vindt de Raad dat "zonder de historische belasting van een leerstelling (...) weer met een nieuwe en frisse blik naar de bestuurlijke inrichting van Nederland (moet) worden gekeken."¹⁴

Een tweede aandachtspunt betreft de bestuurlijke en maatschappelijke complexiteit, die niet meer toelaat dat op alle beleidsterreinen slechts één of twee bestuurslagen actief zijn. Zoals de Raad van State in zijn eerste periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen schrijft:

¹³ Raad voor het openbaar bestuur (2010): *Het einde van het blauwdrukdenken*, pag. 26 en 27.

¹⁴ *Ib idem*

“Er lijkt soms een nostalgie te bestaan naar de negentiende eeuwse driekringenleer, waarin elk overheidsniveau zijn eigen vaste pakket aan taken met daarbijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. Die scherpe taakverdeling is in een moderne samenleving echter onbestaanbaar.”¹⁵ Een al te rigide hantering van het twee-bestuurslagenprincipe zou een – vergeefse – poging zijn om de complexe bestuurlijke en maatschappelijke realiteit te ontkennen.¹⁶

In veel gevallen is de bemoeienis van meerdere bestuurslagen bij één onderwerp nodig en onontkoombaar en zelfs gewenst. Het beleidsveld van de ruimtelijke ordening kent goede voorbeelden die het nut van een meervoudige verantwoordelijkheid laten zien. Een gemeente kan goede redenen hebben om een rijksweg niet binnen zijn gemeentegrenzen te willen, terwijl een provincie die weg nodig heeft voor de regionale ontsluiting en het Rijk de weg wil om de filedruk op een Rijksweg te verminderen. Indien alleen de gemeente tot het nemen van een beslissing bevoegd zou zijn, is de kans groot dat de weg er niet komt. Dat is even onwenselijk als dat die gemeente niet wordt betrokken bij het besluitvormingsproces van het rijk. In dat geval zullen immers de bezwaren van directe bewoners minder snel gehoord en meegewogen kunnen worden in de finale besluitvorming. Het is even logisch als onvermijdelijk dat hier ook een gemeente en een provincie bevoegdheden hebben. Als uiteindelijk de verantwoordelijkheidsverhoudingen maar duidelijk zijn.¹⁷

Daar waar het niet opportuun is een onderwerp bij slechts één of twee overheden neer te leggen, kunnen de bestuurslagen wel duidelijk afspreken wie waarvoor verantwoordelijk is. Op veel beleidsterreinen is het belangrijk dat verantwoordelijkheid voor het systeem als zodanig – die bij de minister ligt - en die voor het toezicht in verschillende handen liggen¹⁸. In dat geval kan de rol van elke overheidslaag en haar taak wel expliciet worden vastgelegd, waardoor er meer bestuurlijke duidelijkheid ontstaat en overheden zich geen rol kunnen toe-eigenen die niet de hunne is. Duidelijk dient te zijn waar de uiteindelijke beleidsafweging wordt gemaakt en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en het toezicht.

Ten slotte benadrukt de Raad dat het twee-bestuurslagenprincipe een goed startpunt is voor afspraken tussen overheden over de verdeling van

¹⁵ Raad van State (2006): *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

¹⁶ Vgl. ook Frissen (2007): *De staat van verschil*. Van Gennep, Amsterdam. En: Willem Trommel (2009): *Gulzig bestuur*. Boom Lemma, Den Haag.

¹⁷ Vgl. ook Raad voor het openbaar bestuur (2009): *Slagvaardig bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur*. Den Haag. Pag. 84 e.v.

¹⁸ . De minister van onderwijs heeft geen scholen, maar draagt voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs wel systeemverantwoordelijkheid, vervolgens blijken schoolbesturen, gemeenten en provincies een verantwoordelijkheid te hebben.

taken en de focus op kerntaken, maar niet dé oplossing voor het verminderen van bestuurlijke drukte. In dit briefadvies heeft de Raad een aantal oorzaken van bestuurlijke drukte genoemd in paragraaf 3. Aan de hand van dat inzicht kunnen overheden meer fundamenteel en structureel werken aan een duidelijker en scherpere verdeling van taken en verantwoordelijkheden om de bestuurlijke drukte te verminderen. De Raad beveelt het parlement dan ook aan een fundamenteel debat te voeren over de open huishouding en het 'Huis van Thorbecke'.

6. Conclusie en aanbevelingen

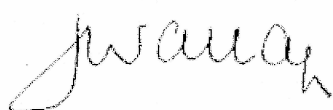
Naar aanleiding van de adviesvraag van de Eerste Kamer over de toepasbaarheid van het principe dat maximaal twee bestuurslagen verantwoordelijk zijn voor een onderwerp zoals dat is opgenomen in het regeerakkoord, komt de Raad voor het openbaar bestuur tot de volgende aanbevelingen:

1. Beschouw het twee-bestuurslagenprincipe als een bruikbaar uitgangspunt voor bestuurlijk handelen. Overheden kunnen dat uitgangspunt toepassen in hun onderlinge overleg en afspraken over taakafbakening en de afstemming van hun verantwoordelijkheden. De autonome positie van gemeenten en provincies staat de toepassing van het twee-bestuurslagenprincipe niet in de weg, als zij hun autonomie juist gebruiken om in alle vrijheid te kunnen concluderen dat zij over een bepaalde taak niet (meer) gaan. Het principe dat maximaal twee bestuurslagen verantwoordelijk zijn voor één onderwerp leent zich niet voor een directe verordening vanuit het rijk, omdat de Grondwet gemeenten en provincies autonome ruimte geeft voor hun eigen taakinvoering.
2. Organiseer een brede bestuursconferentie met vertegenwoordigers van alle overheden waar zij - met het twee-bestuurslagen-principe als uitgangspunt voor bestuurlijk handelen - gezamenlijk in kaart brengen welke publieke taken thans bij meerdere overheden zijn neergelegd en vervolgens per beleidsveld bepalen of een beleidsveld toe kan met één of twee verantwoordelijke bestuurslagen en afspraken maken om het aantal betrokken bestuurslagen te verminderen. Een duidelijke taaktoedeling is voorwaarde voor een efficiënte samenwerking.
3. Wanneer een meervoudige verantwoordelijkheidsverdeling om goede redenen de voorkeur heeft, zouden overheden in elk geval hun rol- en taakverdeling binnen dat beleidsveld moeten expliciteren en vastleggen.

4. Leg de afspraken - die volgen uit aanbeveling 2 en 3 - vast in een complementair bestuursakkoord. Beschouw dit akkoord als een bestuurscode, waarvan slechts gemotiveerd kan worden afgeweken.
5. Introduceer een verantwoordelijkheidstoets om regering en parlement alert te maken op hun eigen rol bij het voorkomen van bestuurlijke drukte. Het besef dat het twee-bestuurslagenprincipe meer een cultuur- dan een structuurvraagstuk is, is daarbij van groot belang. Belangrijke toetsvragen bij nieuwe wet- of regelgeving kunnen zijn: Is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is als wij deze wet straks hebben aangenomen? Dicht een wetsvoorstel een taak toe aan een overheidslaag die deze taak voorheen niet had? Zo ja, is dat nodig, of kunnen we de taak bij de overheidslaag houden die reeds verantwoordelijk is? Als meerdere bestuurslagen verantwoordelijkheid krijgen of houden is dan de toedeling van bestuurlijke taken volstrekt duidelijk?

De Raad vindt het van belang dat in het parlement een fundamentele discussie wordt gevoerd over de open huishouding en het 'Huis van Thorbecke'. De Raad zal zelf in een komend advies op verzoek van de Tweede Kamer haar visie geven op het geheel van de kabinetsvoornemens met betrekking tot het openbaar bestuur. In dat advies zal de Raad ook nader ingaan op de relatie tussen de open huishouding en het "Huis van Thorbecke".

Namens de Raad voor het openbaar bestuur,



Prof. drs. J. Wallage, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Bijlage 1

Raad voor het openbaar bestuur
t.a.v. de heer prof. drs. 3. Wallage
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

datum 9 november 2010
betreft Werkprogramma 2011
*ons kenmerk **147387U***

Geachte heer Wallage,

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin heeft met belangstelling kennisgenomen van het (concept) werkprogramma van de Raad voor het openbaar bestuur voor 2011. In dit werkprogramma wordt een aantal maal verwezen naar de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet ten aanzien van het openbaar bestuur. De commissie heeft inmiddels het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' gelezen, waarvan de eerste paragraaf is gewijd aan het Bestuur. Tot de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet behoort onder meer het streven dat "per terrein ten hoogste twee bestuurslagen betrokken (zijn) bij hetzelfde onderwerp".

De commissie zou graag zien dat de Raad bij het opstellen van zijn advies over de uitwerking van de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet ten aanzien van het openbaar bestuur specifiek aandacht besteedt aan deze passage uit het regeerakkoord. De commissie verzoekt de Raad de consequenties in kaart te brengen van strikte doorvoering van dit voornemen voor het beginsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Zij verzoekt de Raad daarbij tevens aandacht te besteden aan de verhouding van dit voornemen tot de Grondwet en de lokale en regionale autonomie.

Hoogachtend,

K. Puffers

Vice-voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin