



Aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

DGBRW/BFR/B&A

[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2021-0000187829

Uw kenmerk

Bijlage(n)
Twee

Datum 9 april 2021

Betreft Aanbieding voorlichting Raad van State over interbestuurlijke
verhoudingen

In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) heb ik de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) gevraagd een voorlichting uit te brengen over de ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen in deze kabinetsperiode en daarbij ook aanbevelingen te doen over de knelpunten of vraagstukken in de interbestuurlijke verhoudingen die het Rijk en de medeoverheden in de volgende kabinetsperiode met voorrang zouden moeten oppakken.

Hierbij bied ik u de voorlichting van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 24 maart jl. aan. Het betreft een voorlichting op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State. Mijn brief van 23 november jl. met het verzoek om voorlichting aan de Raad van State is als bijlage bijgevoegd.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

No.W04.20.0440/I/Vo

's-Gravenhage, 24 maart 2021

Bij brief van 23 november 2020 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over verzoek om voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen.

1. Verzoek om voorlichting

Op grond van artikel 10 van de Code Interbestuurlijke verhoudingen is tot nu toe vier keer door de regering, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd een 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.

Na de totstandkoming van de vierde beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen in 2017, heeft een herbezinning op het nut en de aanpak van dit proces plaatsgevonden. Gelet op de snel veranderende samenleving hebben de regering en de koepels van de decentrale overheden (VNG, IPO en UvW) te kennen gegeven minder behoefte hebben aan een allesomvattende beschouwing eens in de vier jaar. Er bestaat meer behoefte aan een jaarlijks, korter advies aan de hand van enkele specifieke vragen. Vervolgens heeft de Minister van BZK – namens het kabinet en in overleg met de koepels – aan de Afdeling een verzoek om voorlichting gedaan over een beperkt aantal vragen, met het oog op de komende kabinetsformatie.

Het verzoek bevat de volgende vragen:

1. Bij complexe opgaven leidt de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een aantal gevallen tot sturingsproblemen. Hoe kun je als overheden gezamenlijke sturing vormgeven met inachtneming van de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die vaak in medebewind en met een verschillende mate van beleidsruimte worden uitgeoefend? Is het mogelijk bestuurlijke afspraken resultaatgerichter vorm te geven? Of is het nodig verantwoordelijkheden en bevoegdheden te wijzigen?
2. Er is een toenemende roep om een gezaghebbend orgaan voor (financiële) geschillen tussen overheden. In het kader van de recente behandeling van mijn begroting heb ik de toezegging gedaan hiernaar een verkenning uit te voeren. Ik zou graag uw opvatting horen of en onder welke voorwaarden een dergelijk orgaan effectief kan zijn en kan bijdragen aan betere onderlinge financiële verhoudingen. Dit ook gezien de toegenomen verantwoordelijkheden op lokaal niveau en de grote financiële afhankelijkheid van het Rijk. Ook ben ik

benieuwd naar uw adviezen over hoe decentrale overheden beter betrokken kunnen worden bij de voorbereiding van de kabinetsformatie.

3. Het groeiend takenpakket, de hoge eisen van inwoners en meer dichtgeregeld beleid leiden tot zorgen rondom de uitvoeringskracht van met name gemeenten. Bieden instrumenten als taakdifferentiatie, meer congruente regio's of het beter ontsluiten van kennis hier een oplossing voor? Zijn er andere oplossingen denkbaar om de toegenomen druk op gemeenten te verlichten?

Hoewel de regering en de koepels van de decentrale overheden te kennen hebben gegeven in het kader van dit voorlichtingsverzoek geen behoefte te hebben aan een uitgebreide beschouwing maar veeleer aan een korter, toegespitst advies, valt op dat de gestelde vragen vrijwel alle aspecten van (de inrichting van) het openbaar bestuur omvatten. De Afdeling heeft – de wens van de regering en de koepels in aanmerking genomen en gelet op de grote hoeveelheid recente adviezen over (de inrichting van) het openbaar bestuur – niet elk van die aspecten uitgebreid beschreven. Zij geeft een korte beschouwing van de kern van het vraagstuk (punt 2) en de daaruit voortvloeiende spanningen (punten 3 tot en met 6). Vervolgens beantwoordt zij de vragen in onderlinge samenhang (punt 7).

Bestaande adviezen over de werking van het openbaar bestuur wijzen veelal op een groot aantal verschillende problemen. De aanbeveling is doorgaans deze 'in samenhang' op te lossen. Dat kan leiden tot discussies over een wezenlijke herinrichting van het openbaar bestuur, zo niet een nieuwe 'blauwdruk' voor het Huis van Thorbecke. De politieke en bestuurlijke praktijk van de afgelopen decennia bewijst dat er te veel verschillen van mening zijn over de echte opportuniteit van herinrichting van het openbaar bestuur, en over de richting daarvan. De aanpak van urgente problemen blijft daardoor uit.

Ook de komende jaren zal een wezenlijke wijziging van de bestuurlijke inrichting niet hoog op de (politieke) agenda staan. In de coronacrisis heeft het openbaar bestuur veel op zijn bord gekregen, bovenop een reeds overvol takenpakket. Ook thans in de – hopelijk – laatste fase van deze crisis, en in het herstel na de crisis zullen rijk, gemeenten, provincies de komende jaren de handen al meer dan vol hebben. Veel programma's van de politieke partijen die in de nieuw gekozen Tweede Kamer zijn vertegenwoordigd, geven blijk van deze realiteitszin. Er wordt veel verwacht van een sterke overheid. Burgerperspectief, kwaliteit en dienstbaarheid van uitvoering. Nieuwe of verzwaarde taken¹ staan centraal, niet een wezenlijk andere inrichting van het openbaar bestuur.

En toch is er een aantal hardnekkige knelpunten in het openbaar bestuur die een voortvarend beleid in de weg staan. In het bijzonder betreft het bestuurs- en uitvoeringskracht gekoppeld aan schaalgrootte en financiële randvoorwaarden (kaders). Als ten aanzien van die knelpunten geen knopen worden doorgesneden, komen rijksoverheid en decentrale overheden niet toe aan al datgene wat van hen

¹ Zoals woningbouw, klimaat, sociale inclusie, criminaliteitsbestrijding, zorg en economie.

in dit tijdsgewricht wordt verwacht. De vragen van het demissionaire kabinet en de koepelorganisaties van de gemeenten en provincies getuigen hiervan.

In deze context probeert de Afdeling de vragen te beantwoorden, in die zin dat er concrete en realistische stappen voorwaarts kunnen worden gezet in de komende kabinetsperiode. De beantwoording van de vragen kan worden samengevat in de volgende vijf aanbevelingen:

- **Decentralisaties:** Belast gemeenten de komende kabinetsperiode niet met aanvullende decentralisaties of nieuwe spelregels ten aanzien van de taken die gedecentraliseerd zijn of in voorbereiding zijn. Voor de toekomst is het van belang wetgeving en interbestuurlijke afspraken ten aanzien van decentralisaties beter voor te bereiden door preciezer de te bereiken resultaten vast te leggen en gedegener afspraken te maken over wat daarvoor nodig is in termen van bestuurskracht, uitvoeringskracht en financiële middelen.
- **Positie Minister van BZK:** Versterk de institutionele positie van de Minister van BZK. Zorg ervoor dat zijn portefeuille gericht is op (de inrichting en het functioneren van) het binnenlands bestuur en maak hem medeondertekenaar van wetten die de decentrale overheden rechtstreeks raken. Voeg een overzicht van rijksuitgaven aan decentrale overheden toe aan de begroting van het ministerie van BZK om een meer integrale afweging en coördinatie door de Minister van BZK te bewerkstelligen.
- **Rol van de regio:** Benader primair gemeentelijke schaalgrootte en bestuurs- en uitvoeringskracht integraal. Geef vervolgens ook meer structurele duidelijkheid over de positie van de regio (en diens democratische legitimatie); en benut als sluitstuk bestaande mogelijkheden van differentiatie.
- **Geschilbeslechting:** Voorkom de behoefte aan een permanente voorziening voor financiële geschilbeslechting door een gedegen onafhankelijke raming van benodigde budgettaire middelen vooraf. Zorg daarbij voor een systeem van een meerjarig, vast budgettair kader waarmee financiële zekerheid wordt geboden voor een langere termijn (geen voortdurende bijstelling, geen trap op, trap af-systematiek).
- **Kabinetsformatie:** Betrek de decentrale overheden bij de voorbereiding van de kabinetsformatie aan de hand van een gezamenlijk voorbereide agenda. Afspraken in het coalitieakkoord richten zich zo veel mogelijk op de 'wat-vraag'. De 'hoe-vraag' wordt daarna nader interbestuurlijk uitgewerkt onder leiding van de Minister van BZK.

2. Inleiding: de kern van de problematiek

a. *Terugblik*

De afgelopen decennia zijn veel nieuwe taken en verantwoordelijkheden aan gemeenten overgedragen. Door de drie decentralisaties in het sociale domein is

het gemeentelijke takenpakket in het bijzonder uitgebreid. Daarnaast leiden de Omgevingswet en de klimaatdoelstellingen tot nieuwe taken en opgaven voor gemeenten en provincies. Bij de overdracht van deze taken – in ieder geval die in het kader van het sociaal domein en de Omgevingswet – staan ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming centraal, evenals een grotere mate van zelfredzaamheid van en participatie door burgers.

Tegelijkertijd zijn de overdracht van taken en de gewenste maatschappelijke veranderingen – gemotiveerd vanuit de gedachte dat gemeenten veel efficiënter en goedkoper kunnen werken – gepaard gegaan met forse bezuinigingen die niet of onvoldoende gestoeld zijn op gemotiveerde berekeningen. De overdracht stond daarmee op gespannen voet met artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet, dat bepaalt dat het opdragen van medebewind aan gemeentebesturen gepaard moet gaan met volledige dekking van de kosten van de nieuwe taak.

Landelijk ging de overdracht van bevoegdheden in het sociaal domein gepaard met een hoog ambitieniveau en grote verwachtingen, waarvan spoedig bleek dat die niet reëel waren.² De overdracht van die taken betekende voor de meeste gemeenten dat zij nieuwe kennis en competenties moesten opbouwen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Zij hadden daarvoor slechts weinig voorbereidingstijd ter beschikking en konden niet teruggrijpen op resultaten van experimenten of proefprojecten waarin de verandering van visie op de werking van deze stelsels was onderzocht en getest.

Daar kwam bij dat gemeenten voor veel onderdelen van de overgedragen verantwoordelijkheden genoodzaakt waren regionaal samen te werken, omdat de schaal van de eigen gemeente te klein was om deze verantwoordelijkheden zelf volledig waar te kunnen maken (sociaal domein). Soms schreef de wetgever die samenwerking zelfs voor.³ Samenwerking heeft ook betrekking op nieuwe opgaven die naar hun aard gemeentegrensoverschrijdend zijn (zoals klimaat en de energietransitie). De democratische legitimatie en het draagvlak die juist zo noodzakelijk zijn om de veranderingenvorm te geven, kwamen daardoor moeilijker tot stand.

De kwetsbaarheid in democratische besluitvormingsprocedures wordt eveneens duidelijk bij andere vormen van decentralisatie. Een voorbeeld daarvan zijn de 30

² Zo zou door de verantwoordelijkheid voor de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet bij gemeenten neer te leggen het beter mogelijk zijn om sneller lichtere en goedkopere hulp te bieden, teneinde te voorkomen dat later zwaardere en duurdere hulp nodig is. Bovendien was de verwachting dat gemeenten meer maatwerk zouden kunnen leveren, door de eigen kracht en het sociaal netwerk van de hulp behoevende burger aan te spreken. Ook werd verwacht dat gemeenten beter integraal zouden kunnen werken op de verschillende onderdelen van het sociaal domein en beter zouden kunnen samenwerken met andere instanties. Vergelijk *De staat van het sociaal domein: terug-, rond- en vooruitkijken*, VNG 2019 en *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, SCP 2020.

³ Bijvoorbeeld op het terrein van de Jeugdwet en de Participatiewet (arbeidsmarktregio's).

energieregio's⁴ en de veelheid aan andere samenwerkingsverbanden die zijn aangeduid als 'deals'⁵. Maar dit geldt niet alleen voor sociale en ruimtelijke domeinen. Incongruentie van vele regionale verbanden en de daarmee gepaard gaande grote bestuurlijke drukte (en ambtelijke werkdruk) verscherpen democratische kwetsbaarheden, ook bij op zichzelf genomen goed functionerende structuren in bijvoorbeeld de veiligheids- en zorgdomeinen.

Voorts hebben regering en parlement in de afgelopen jaren regelmatig wetwijzigingen aangenomen die op gespannen voet staan of zelfs strijdig zijn met de oorspronkelijke uitgangspunten, volgens welke de wetgever over de 'wat-vraag' gaat en gemeenten de 'hoe-vraag' kunnen invullen. Decentralisatie impliceert immers ook dat 'de praktijk' een kans moet worden gegeven en dat bij problemen of incidenten niet onmiddellijk door het Rijk – al dan niet met nieuwe wetgeving – wordt geïntervenieerd. Dat vereist terughoudendheid, rolvastheid en zelfbeheersing van de politiek en de wetgever in het bijzonder. Als zich problemen voordoen, ligt het voor de hand om eerst te bezien hoe deze binnen de kaders van de wet kunnen worden opgelost en wie voor het nemen van de daarop gerichte maatregelen de verantwoordelijkheid draagt. Pas in laatste instantie kan de vraag aan de orde komen of een wijziging van het wettelijk stelsel aangewezen is.⁶

b. *Noodzaak tot verbetering*

In de afgelopen jaren zijn er al veel adviezen en rapporten verschenen – doorgaans op verzoek van het kabinet en de koepels – waarin lessen getrokken zijn uit het verleden en aanbevelingen zijn gedaan voor de toekomst. Ondanks het feit dat de probleemanalyses, lessen en aanbevelingen doorgaans zijn onderschreven, hebben ze niet geleid tot de noodzakelijke, concrete stappen voorwaarts.

Dat klemt temeer nu de gemeenten de komende jaren niet alleen de transformatie in het sociaal domein handen en voeten moeten geven maar ook andere nieuwe en grote opgaven op zich zien afkomen. Zo moet de op decentrale leest geschoeide Omgevingswet worden ingevoerd op een moment waarop de roep om meer centrale sturing in het ruimtelijk domein toeneemt.⁷

⁴ Waar gemeenten, waterschappen en provincies met maatschappelijke partners, netbeheerders, rijkspartijen, bedrijven en inwoners moeten komen tot besluitvorming over de Regionale Energiestrategieën. Deze regio's hebben geen wettelijke grondslag, de Wet gemeenschappelijke regelingen is hierop ook niet van toepassing en aan de informatieverstrekking aan lokale vertegenwoordigende organen en het afleggen van verantwoording – tussentijds of achteraf – is vrijwel geen aandacht besteed. Zie: M. Boogers, *Energie en democratie. Hoe democratische invloed op Regionale Energie Strategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen kan worden versterkt*, Universiteit Twente, 2019.

⁵ Zoals bijvoorbeeld de Citydeals, Regiodeals en Woondeals.

⁶ Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 11 december 2019 over het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief) (Kamerstukken II 2019/20, 35394, nr. 4).

⁷ Vergelijk de inzet van verschillende politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 met betrekking tot volkshuisvesting c.q. een Minister van VROM.

Die roep om meer centrale sturing komt voort uit de grote en soms conflicterende claims op de beperkt beschikbare openbare ruimte vanwege de behoefte aan veel meer woningen, de ruimtelijke effecten van de energietransitie en de natuurbeschermingsopgave als gevolg van de stikstofproblematiek. Het lijkt geen twijfel dat goede interbestuurlijke verhoudingen en daarop gebaseerde arrangementen essentieel zijn, omdat Rijk en medeoverheden ieder hun bijdrage hebben te leveren aan de realisatie van de gestelde maatschappelijke doelen.

Staatsrechtelijk bezien worden medeoverheden daartoe in medebewind 'geroepen'. In de praktijk komt dat neer op overleg tussen het Rijk en de medeoverheden en het maken van interbestuurlijke afspraken. Daarvoor is relevant hoe de verhouding tussen het Rijk en de medeoverheden in de betreffende decentralisatiewet concreet wordt vormgegeven. Het gevaar bestaat – zo blijkt uit bijvoorbeeld de vormgeving van de decentralisaties in het sociaal domein – dat zowel in wet- en regelgeving als in bestuurlijke afspraken de nadruk sterk ligt op de procesmatige kant, zónder dat daarbij de te bereiken resultaten worden betrokken.

Bij de decentralisaties in het sociaal domein heeft het ontbreken aan het grondige en essentiële voorwerk met betrekking tot de inhoudelijk verwachte resultaten en de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. De noodzaak daartoe was echter temeer aanwezig omdat aan deze overheveling van taken een nieuwe kijk op de verhouding tussen overheid en burger ten grondslag kwam te liggen. Tegen die achtergrond bepleitte de Afdeling eerder zelfbeheersing en terughoudendheid met nieuwe regelgeving in de eerste jaren na de overheveling van deze taken.⁸ Die terughoudendheid is echter niet betracht. Dit heeft de interbestuurlijke verhoudingen onnodig belast.

Bedacht moet worden dat naast het functioneren van de lokale democratie in algemene zin, het uitvoeren van gedecentraliseerde taken en de opgaven op het gebied van klimaat en energie, ook de problematiek van ondermijning en criminaliteit veel van gemeentebesturen vergt.⁹ Dat geldt ook voor vraagstukken die zich bevinden in het zorg- en veiligheidsdomein die weer samenhangen met de decentralisaties in het sociaal domein. Daarnaast vraagt ook de coronacrisis veel van de lokale overheid. De interbestuurlijke verhoudingen zijn erbij gebaat als de complexiteit hiervan wordt onderkend, en gemeenten – ook door middel van adequate ondersteuning en samenwerking met het Rijk – de ruimte krijgen zich op deze taken te richten.

c. *Structurele spanningen*

Het voorgaande geeft zicht op de onderliggende, structurele spanningen en de daarbij behorende sturingsproblemen. Daarop wordt hierna ingegaan. Een eerste

⁸ Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag: Raad van State, 2016, p. 29.

⁹ Vergelijk de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning; Kamerstukken II 2018/19, 29911, nr. 223.

sturingsprobleem uit zich in het onvoldoende in kaart brengen van welke resultaten met een decentralisatie moeten worden bereikt (punt 3). Een tweede sturingsprobleem heeft betrekking op de verschillende wijze waarop departementen vormgeven aan decentralisatie en het ontbreken van regie door een sterk gepositioneerde Minister van BZK (punt 4). Een derde sturingsprobleem heeft betrekking op het overheidsniveau waarop je taken neerlegt (punt 5); een vierde ziet op de randvoorwaarden en de financiering (punt 6).

3. Kaders en voorwaarden voor decentralisatie

Bij decentralisaties komt het erop aan vóóraf beter en objectiever in kaart te brengen wat dit voornemen concreet inhoudt en welke resultaten ermee worden nagestreefd. Wordt vooraf onvoldoende in kaart gebracht welke maatschappelijke resultaten met een decentralisatie moeten worden bereikt, dan kan dat leiden tot overspannen verwachtingen – niet alleen bij burgers, volksvertegenwoordigers en lokale bestuurders maar tevens bij de rijksoverheid. Daarbij dient de wet in ieder geval een helder kader te bevatten dat dienstbaar is aan het maken van interbestuurlijke afspraken en het vastleggen van sturingsarrangementen.

Dergelijke resultaatafspraken vragen op hun beurt dat de met de doelstellingen samenhangende resultaten vooraf preciezer worden uitgesproken, democratisch worden onderschreven en worden vastgelegd. Naast financiële randvoorwaarden gaat het daarbij ook om bestuurs- en uitvoeringskracht, en de aanwezigheid van kennis en expertise.

Tevens moet vóóraf komen vast te staan aan welke voorwaarden het Rijk en de medeoverheden moeten voldoen om de beoogde resultaten te kunnen bereiken. De interbestuurlijke verhoudingen kunnen worden verduidelijkt door ook inzichtelijk te maken welke schaalgrootte nodig is om de gestelde resultaten te kunnen bereiken en welke andere middelen daarvoor nodig zijn.

Het spreekt voor zich dat het kabinet, wanneer het zich aan deze afspraken heeft gecommitteerd, zich gedurende de periode waarvoor de afspraken gelden aan deze afspraken houdt en niet tussentijds tot eenzijdige wijzigingen overgaat. Van het parlement mag eenzelfde terughoudendheid worden verwacht, indien eerder steun aan de afspraken is gegeven. In de situatie dat in de uitvoering op niet-voorzien omstandigheden wordt gestuit – bijvoorbeeld andere toepasselijke regelgeving of nieuwe jurisprudentie – kan dit, na onderling overleg, wel tot een zeker bijstelling van de concrete uitvoering nopen.

4. Positie van de overheden en de Minister van BZK

Eén van de gestelde vragen is hoe ‘gezamenlijk sturen’¹⁰ kan worden vormgegeven. Voorkomen moet daarbij worden dat met het gebruik van dit begrip een duidelijke regeling van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden wordt vermeden.

¹⁰ Daarmee wordt bedoeld: tegelijkertijd door de nationale en de decentrale overheden.

Het Rijk, gemeenten en provincies houden ieder eigen taken, bevoegdheden en verantwoordingsrelaties. Om met gezamenlijke sturing niettemin toch te kunnen spreken van 'één overheid' dienen niet alleen regering en parlement hierin hun verantwoordelijkheid te nemen, maar ook de medeoverheden. De interbestuurlijke verhoudingen zijn erbij gebaat als ook de medeoverheden – en namens hen de VNG en het IPO voorop – zich hiervan rekenschap geven. Het Rijk en de decentrale overheden moeten elkaar kortom met open vizier tegemoet treden wanneer zij gezamenlijk voor moeilijke keuzes worden gesteld.

Dat vraagt zowel van de koepels als van de Minister van BZK het nodige. VNG en IPO moeten de betreffende vraagstukken eerst zodanig intern bespreken dat een eenduidig gedragen standpunt kan worden ingenomen, waarmee zij namens de gemeenten en provincies gemachtigd zijn om afspraken met het Rijk te maken. Een krachtiger georganiseerd decentraal bestuur kan ook de Minister van BZK in staat stellen de rol als hoeder van de medeoverheden binnen het rijksbestuur beter te vervullen. De ervaring heeft geleerd dat ministeries verschillend omgaan met decentralisaties en elk op zichzelf hun verhouding tot de medeoverheden bepalen. Dat is lastig voor gemeenten, zeker in gevallen waarin sprake is van met elkaar samenhangende problemen die verschillende beleidsterreinen raken maar een integrale aanpak vergen. De hoedende rol van de Minister van BZK kan voornamelijk onvoldoende worden waargemaakt; de bestaande bepalingen in de organieke wetten noch de in de kabinetsformatie van 2017 gemaakte afspraak om die hoedende rol te versterken, hebben tot tastbare resultaten geleid.

Het is daarom zaak de positie van de Minister van BZK in deze formatie opnieuw aan de orde te stellen. In dat kader is van belang dat die positie de minister in staat stelt zijn stelselverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het openbaar bestuur daadwerkelijk waar te maken.

In dat kader moeten institutioneel gezien stappen worden gezet. Aanvullende procedurevoorschriften,¹¹ gericht op de rol van de Minister van BZK en de betrokkenheid van de decentrale overheden, zullen de hiervoor benoemde knelpunten als zodanig niet oplossen. Van dergelijke voorschriften kan immers bij de betreffende decentralisatiewet worden afgeweken. De mate waarin dat gebeurt zal eerder afhankelijk zijn van de directe betrokkenheid van de Minister van BZK bij de totstandkoming van die wetsvoorstellen. Daarom zou – in aanvulling op het bepaalde in artikel 116 van de Gemeentewet – de formele positie van de Minister van BZK moeten worden versterkt door hem als medeondertekenaar verantwoordelijk te maken voor wetten die de decentrale overheden rechtstreeks raken.

Die medeverantwoordelijkheid ziet ook op budgetoverdrachten die met de decentralisaties gepaard gaan en de motivering van de wijze waarop de financiële gevolgen van decentralisaties worden gedekt. Een aan de begroting van het

¹¹ Bijvoorbeeld in een wet die overkoepelende bepalingen bevat voor de verhouding tussen het Rijk en de medeoverheden.

ministerie van BZK toe te voegen overzicht van alle rijksuitgaven (van alle begrotingen) aan decentrale overheden kan de integrale afweging bevorderen en de positie van de Minister van BZK als bewaker van zuivere bestuurlijke verhoudingen versterken.¹²

Het voorgaande betekent dat de Minister van BZK zich in de kern dient te concentreren op (de inrichting en het functioneren van) het openbaar bestuur, de democratie, de rechtsstaat en de constitutie.

5. Taaktoedeling en schaalgrootte

Vast staat dat decentralisatie in hoofdzaak plaatsvindt van het Rijk naar gemeenten. Tussen gemeenten onderling bestaan grote verschillen in omvang en bestuurskracht. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Om ervoor te zorgen dat de taken die worden gedecentraliseerd door gemeenten ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd, moet een concrete stap voorwaarts worden gezet in de gedachtevorming over het vraagstuk van opschaling, regionalisering, differentiatie in samenhang met democratische legitimatie.

a. *Gemeentelijke herindelingen*

Gemeenten dienen van een zodanige omvang te zijn dat zij de hen toebedeelde taken ook echt aan kunnen. Veel gemeenten zijn te klein om aan de eisen die de gedecentraliseerde taken en verantwoordelijkheden aan hen stellen, te kunnen voldoen. De 'vlucht' in regioconstructies van uiteenlopende aard (zie punt b hierna) illustreert dit. Deze regioconstructies zonder direct democratisch mandaat bemoeilijken de bestuurlijke sturing en de democratische controle en compliceren de betrokkenheid bij de besluitvorming in de regio.

Schaalvergroting kan ervoor zorgen dat gemeenteraden en colleges beter toegerust zijn voor de vervulling van hun taken. Het kabinet Rutte-II onderkende dat en stelde dat de decentralisatie van taken en bevoegdheden medeoverheden vergt die op 'een passende schaal' zijn georganiseerd. Het aantal gemeentelijke herindelingen (en de daarmee gepaard gaande schaalvergroting) neemt echter af, zeker ten aanzien van herindelingen die voortvloeien uit provinciaal beleid op het gebied van bestuurskracht.¹³ In het Beleidskader gemeentelijke herindelingen 2018 worden nieuwe herindelingsinitiatieven vrijwel uitsluitend aan de gemeenten zelf gelaten.

Dat neemt niet weg dat gemeentelijke herindelingen een deel van de oplossing zijn om discrepantie tussen de omvang van de gedecentraliseerde taken en die van

¹² Zoals ook het geval is voor de rijksuitgaven aan Internationale Samenwerking en de rijksuitgaven aan Caribisch Nederland.

¹³ Per 1 januari 2021 telt Nederland 352 gemeenten. Daarvan hebben circa 250 gemeenten minder dan 50.000 inwoners.

sommige gemeenten op te heffen.¹⁴ Dit geldt temeer daar waar de discrepantie tussen wettelijke taken en bestuurskracht ertoe noodzaken aan veel verschillende samenwerkingsverbanden deel te nemen. Die veelheid aan samenwerkingsverbanden (en de incongruentie daarvan) verzwakt de democratische legitimatie van besluitvorming dermate dat herindelingen een verkieslijker alternatief kunnen zijn.¹⁵ Ook dan kan de dienstverlening aan de inwoners op een nabije, voor de burgers herkenbare manier goed worden georganiseerd. Schaalvergroting op instigatie van provincies of het Rijk zouden daarom niet op voorhand onbespreekbaar moeten zijn.

b. *Congruente regio's*

Duidelijk is dat veel gemeenten de hun overgedragen taken niet ieder voor zich kunnen uitoefenen: ze móeten dus samenwerken. Dit onderstreept de wenselijkheid om de betekenis van de steeds prominentere rol van de regio bestuurlijk nader te duiden.

Regionale samenwerkingsverbanden compliceren de interbestuurlijke verhoudingen: de plaats, functie en rol van het lokaal bestuur worden hierdoor in wezen uitgehold. Dit wordt sterker naarmate gemeenten steeds, afhankelijk van de betreffende opgave, andere samenwerkingspartners kiezen.

Dat roept de vraag op of de regio meer institutioneel zou moeten worden ingebed. Als daartoe wordt overgegaan, zal aan een aantal aspecten in ieder geval aandacht moeten worden besteed. In de eerste plaats moet worden vastgesteld ten aanzien van welke onderwerpen samenwerking in regionaal verband is aangewezen. Dit zal met name het geval zijn voor de meer omvangrijke medebewindstaken, waarbij tevens een duidelijke afbakening ten opzichte van de autonome, gemeentelijke taken moet plaatsvinden. Voor taken die noodzakelijkerwijs regionale samenwerking vergen, dient een hoofdstructuur van congruente regio's de basis te vormen, zodat een 'lappendeken' van verschillend vormgegeven regio's wordt voorkomen. In de tweede plaats dient uitdrukkelijk aandacht uit te gaan naar de wijze waarop de democratische legitimatie van regio's wordt vormgegeven en de positie die de betreffende gemeenteraden daarin vervullen.

Daarnaast moet in dit verband oog zijn voor de positie van de provincies. Die positie moet nader worden doordacht, omdat de klassieke rollen en taken van de provincie steeds verder uit beeld zijn verdwenen.¹⁶ Grotere (samenwerkende)

¹⁴ Ook als daarvoor zou worden gekozen, zal op een beperkt aantal gebieden tot intergemeentelijke samenwerking (moeten) worden gekomen. Die samenwerking zal door het beperkter beroep erop echter overzichtelijker zijn, de gemeentelijke sturing erop vereenvoudigen en de democratische controle erop versterken.

¹⁵ In weerwil van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 erkende het kabinet Rutte-III dit ook met zoveel woorden toen het uitsprak: 'Herindeling is gewenst voor gemeenten die langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken'. Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', 10 oktober 2017, p. 7.

¹⁶ Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag: Raad van State, 2016, p. 59-60.

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 rechtstreekser is geworden. Vorming van regio's heeft dus niet alleen gevolgen voor de plaats en betekenis van gemeenten, het raakt tevens aan de positie van de provincie.

Waar de rol van de provincie als middenbestuur aan betekenis heeft ingeboet, geldt dat sommige provincies wel degelijk een stevige regionale rol zouden kunnen spelen, namelijk als zij vanwege hun schaal of ligging min of meer een natuurlijke regio vormen. Dit raakt ook aan de hierna te bespreken differentiatie.

c. *Differentiatie*

Schaalvergroting en het congruent maken van regio's moeten hand in hand gaan. In gevallen waarin dit niet tot een sluitende oplossing kan leiden, komt de mogelijkheid van taakdifferentiatie in beeld.

Taakdifferentiatie tussen gemeenten (en provincies) is wettelijk mogelijk,¹⁷ maar komt in de praktijk weinig voor. Bij de decentralisaties in het sociaal domein koos de regering voor verplichte regionale samenwerking en niet voor taakdifferentiatie in de vorm van een centrumgemeenteconstructie. De gedachte hierbij was dat de omliggende gemeenten onvoldoende democratische invloed zouden hebben op de uitvoering van die taak door de centrumgemeenten, en dat de financiële risico's vooral bij de centrumgemeenten zouden komen te liggen.¹⁸ De gebrekkige democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden lijkt hierbij overigens onvoldoende als (urgent) probleem te zijn onderkend.

De Minister van BZK schreef in de Thorbeckebrief dat bij de taaktoedeling aan en bestuurlijke inrichting van gemeenten doorgaans bewust wordt gestreefd naar uniformiteit.¹⁹ Differentiatie dient evenwel als serieuze mogelijkheid in beeld te blijven voor het vraagstuk van taaktoedeling, schaalgrootte en democratische legitimatie indien het vormen van meer congruente regio's en gemeentelijke herindeling niet voldoet. Mede gelet op de aard en de schaal van de taken zal de concrete wijze van differentiatie nader moeten worden bepaald.²⁰

d. *Onderlinge samenhang*

De Afdeling is zich ervan bewust dat het vraagstuk van taaktoedeling en schaalgrootte niet eenvoudig is en dat dé oplossing niet altijd op voorhand duidelijk is. Niettemin is het aan de politiek en de wetgever om dit vraagstuk stappen voorwaarts te zetten.

¹⁷ Artikel 109 van de Gemeentewet en artikel 106 van de Provinciewet.

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33400 VII, nr. 59, p. 3 (Decentralisatiebrief 19 februari 2013).

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35300 VII, nr. 7, p. 4 (Thorbeckebrief 18 oktober 2019).

²⁰ Centrumgemeenten zijn genoemd. Een bekend voorbeeld van differentiatie is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek 2005, ook wel bekend als Rotterdamwet. Deze wet geeft onder meer de mogelijkheid bepaalde delen van gemeenten met grootstedelijke problematiek aan te wijzen waarin een bijzonder regime met betrekking tot woningtoewijzing geldt. Zie ook de bundel van het Montesquieu Instituut (Montesquieu Reeks, nr. 17) 'Zo kan het wél. Regioprovincies slimmer bestuurd: de casus Fryslân en Zeeland'.

Schaalvergroting door middel van noodzakelijke herindelingen kan een eerste aanzet zijn, maar is niet altijd het volledige antwoord op de ervaren knelpunten. Bij dat antwoord moet ook de samenwerking in de regio worden betrokken. Regionale samenwerking zal er altijd zijn, ook bij (hele) grote gemeenten. Sommige opgaven zijn immers per definitie grensoverschrijdend.

De huidige wijze van regionalisering is echter diffuus en incongruent. Deze verrommeling komt voort uit het gegeven dat samenwerking in de regio ook wordt gebruikt als 'vluchtheuvel' en 'noodverband'. Intergemeentelijke samenwerking moet overzichtelijker worden. Dat versterkt de democratische legitimiteit ervan en vergroot – ook voor gemeenteraadsleden – de grip op samenwerking. Hoewel democratische legitimatie bij samenwerkingsverbanden altijd een punt van aandacht blijft, wordt het democratisch deficit ervan manifest door de grote hoeveelheid en verscheidenheid van gremia waarin besluitvorming op dit moment plaatsvindt.

Het openbaar bestuur is gebaat bij meer orde. Dat begint bij de vraag welke taken wel en niet gedecentraliseerd moeten worden. Als dat noopt tot samenwerking, dan zou die samenwerking plaats moeten vinden in congruente regio's. Tot slot kan differentiatie – beperkt – een oplossing bieden daar waar taakuitoefening op regionaal verband niet of minder geschikt wordt geacht.

6. Financiële geschillen

Gemeenten en provincies zijn voor hun inkomsten sterk afhankelijk van het Rijk. Met name voor gemeenten is die afhankelijkheid door grote decentralisatie operaties flink toegenomen. Meer dan 60% van hun inkomsten komt uit het gemeentefonds. Minder dan 20% krijgen zij uit gemeentelijke belastingen en heffingen. Gemeenten nemen, mede door de gedecentraliseerde taken, een aanzienlijk deel van de overheidsuitgangen voor hun rekening. Dit terwijl de gemeentelijke belastingen maar 3% uitmaken van de totale belastingdruk. In het licht van de hiervoor geschetste afhankelijkheid ziet de Afdeling een aantal problemen.

Allereerst is er bij decentralisaties vaak onvoldoende oog voor de kosten van de uitvoering van de over te dragen taken. De veronderstelde efficiencywinst wordt in de toelichting van decentralisatievoorstellen onvoldoende gemotiveerd aan de hand van onderzoeken. Dit leidt ertoe dat de middelen voor uitvoering van taken ontoereikend blijken te zijn.

Een tweede probleem is dat de rijksoverheid, onder druk van burgers, maatschappelijke organisaties en parlement, reeds na korte tijd ingrijpt in de wijze waarop decentrale bestuursorganen uitvoering geven aan de overgehevelde taken. Wat met de ene hand is gegeven, wordt met de andere hand teruggenomen. Vaak is daarbij bovendien buiten beschouwing gebleven welke gevolgen die ingrepen hebben voor de kosten van de uitvoering van die taken. Veelal leiden dergelijke

ingrepen tot hogere kosten, maar wordt niet (voldoende) voorzien in de financiering van die kosten.

Ten derde zijn de gemeentelijke financiën erg gevoelig voor schommelingen in het accres, ofwel de trap op, trap af-systematiek, waardoor onvoldoende langjarige zekerheid over inkomsten bestaat.²¹

Dit alles heeft bij veel gemeenten geleid tot financiële problemen. Recent is dit geïllustreerd in de Staat van het bestuur met het feit dat in 2019 60% van de gemeenten een exploitatietekort had.²² Om die problemen duurzaam op te lossen is het belangrijk dat de oorzaken daarvan worden geadresseerd.

Dat betekent allereerst dat, waar decentrale overheden voor de te voorziene toekomst in belangrijke mate financieel afhankelijk blijven van het Rijk voor de uitvoering van hun taken, voldoende oog bestaat voor de kosten van uitvoering van de over te dragen taken en de daarbij behorende middelen. Indien vooraf goed onderbouwd wordt uiteengezet welke financiële middelen nodig zijn voor de uitvoering van taken zullen daarover minder snel geschillen ontstaan. Daarbij is denkbaar dat in dat proces aan het CPB een rol toekomt.²³ Aldus wordt aan het begin van de beleids- en besluitvormingscyclus onafhankelijk van het desbetreffende departement beoordeeld welke middelen nodig zijn.

Ten tweede is financiële zekerheid over langere termijn vereist. De bestaande normeringssystematiek, de trap op, trap af-systematiek, bepaalt de indexatie van het gemeente- en provinciefonds. Op het punt van stabiliteit is die systematiek onvoldoende. Wijzigingen in de uitgaven van het Rijk vertalen zich direct door in de budgetten van de gemeenten en provincies en dat leidt tot bestuurlijke onrust, hetgeen de interbestuurlijke samenwerking op zijn beurt weer niet ten goede komt. Dit kan worden geadresseerd met een systeem van financiële verhoudingen waarbij minder onrust van voortdurende bijstelling bestaat en over een meerjarige periode financiële helderheid en daarbij behorende zekerheid wordt gegeven.

Gedacht kan worden aan vergroting van het gemeentelijk belastinggebied. Dat zal echter alleen zinvol zijn als de bekostigingssystematiek van de decentrale overheden op orde is gebracht.²⁴ Op korte termijn biedt dit daarom onvoldoende perspectief. Ook een dergelijke hervorming vraagt overigens veel inspanningen van decentrale overheden. Maar ook aan de zijde van de rijksoverheid zal een dergelijke herziening (transitie) gepaard gaan met aanzienlijke in- en uitvoeringsvraagstukken.

²¹ Vergelijk ook: *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet*, Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 10 september 2020, hoofdstuk 5 onder c, en *Koers bepalen, Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, 16^e Studiegroep begrotingsruimte, paragraaf 4.8.

²² Staat van het Bestuur 2 februari 2021.

²³ Zie ook: *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen met aanbevelingen voor versterking*, centraalbestuur.nl, september 2020.

²⁴ Zie voor een verdere uitwerking op dit punt: *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk financiële verhoudingen*, Raad voor het Openbaar Bestuur, maart 2021.

De Afdeling hecht eraan te benadrukken dat waar de oorzaken voor de bestaande financiële spanningen niet worden aangepakt, een permanent mechanisme van financiële geschillenbeslechting daarvoor evenmin een oplossing zal kunnen bieden, nog daargelaten hoe dit vorm zou moeten krijgen. Voor het aanpakken van de oorzaken van die problemen is het nodig dat de hiervoor genoemde stappen worden gezet. Waar die oorzaken worden aangepakt zullen financiële spanningen verminderen en daarmee ook de behoefte aan geschillenbeslechting.

7. Beantwoording van de vragen

Uit de hiervoor beschreven terugblik op de kern van de problematiek (punt 2a), de noodzaak tot verbetering (punt 2b) en de onderliggende structurele spanningen (punten 3 tot en met 6) zijn de antwoorden van de Afdeling op de vragen die haar zijn voorgelegd, af te leiden. Hierna worden die antwoorden samengevat.

1. Bij complexe opgaven leidt de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een aantal gevallen tot sturingsproblemen. Hoe kun je als overheden gezamenlijke sturing vormgeven met inachtneming van de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die vaak in medebewind en met een verschillende mate van beleidsruimte worden uitgeoefend? Is het mogelijk bestuurlijke afspraken resultaatgerichter vorm te geven? Of is het nodig verantwoordelijkheden en bevoegdheden te wijzigen?

Gezamenlijke sturing vergt om te beginnen dat overheden gezamenlijk in regelgeving en in bestuurlijke afspraken preciezer vastleggen welke resultaten met de gedecentraliseerde taken moeten worden bereikt. Daarvoor is het op zichzelf niet nodig dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden gewijzigd. Een algemene wet op de decentrale overheden biedt geen oplossing voor dit probleem. De organieke wetten en de figuur van medebewind bieden voldoende ruimte om verschillende mate van centrale en decentrale sturing in onderlinge samenhang vorm te geven. Wel is meer duidelijkheid in de bestaande sectorale wetgeving aangewezen.

Voorts geldt dat zowel van de kant van de regering als aan de kant van de medeoverheden voorzien moet worden in krachtige bewaking van de verschillende verantwoordelijkheden en afspraken. Aan de kant van de regering betekent dit een versterking van de positie van de Minister van BZK. Zijn portefeuille moet zich in belangrijke mate concentreren op de constitutionele en democratische verhoudingen en (de inrichting van) het openbaar bestuur. Hij moet medeverantwoordelijk worden voor decentralisatiewetgeving van andere ministeries, zodat hij kan voorkomen dat vakdepartementen hierin autonoom opereren (verkokering) en gemeenten daar last van hebben. Aan de kant van de decentrale overheden moeten VNG en IPO zich inspannen om eenduidige en gedragen standpunten te bereiken, zodat zij met een mandaat van hun achterban in goed overleg tot afspraken met de Minister van BZK kunnen komen.

2. Er is een toenemende roep om een gezaghebbend orgaan voor (financiële) geschillen tussen overheden. In het kader van de recente behandeling van mijn begroting heb ik de toezegging gedaan hiernaar een verkenning uit te voeren. Ik zou graag uw opvatting horen of en onder welke voorwaarden een dergelijk orgaan effectief kan zijn en kan bijdragen aan betere onderlinge financiële verhoudingen. Dit ook gezien de toegenomen verantwoordelijkheden op lokaal niveau en de grote financiële afhankelijkheid van het Rijk. Ook ben ik benieuwd naar uw adviezen over hoe decentrale overheden beter betrokken kunnen worden bij de voorbereiding van de kabinetsformatie.

a. *Financiële geschillenbeslechting*

Een permanent mechanisme van financiële geschillenbeslechting draagt niet bij aan de oplossing van de oorzaken van de bestaande financiële spanningen en zal daarom niet effectief kunnen bijdragen aan het daadwerkelijk oplossen van bestaande financiële spanningen tussen overheden. Die oplossing ligt allereerst in een goede raming van de financiële middelen die decentrale overheden nodig hebben voor het uitvoeren van aan hen toebedeelde taken. Daarbij kan het CPB een rol worden toebedeeld. Een tweede belangrijk element voor de oplossing van de financiële spanningen is een systeem van financiële verhoudingen waarbij minder onrust van voortdurende bijstelling bestaat en over een meerjarige periode financiële helderheid en daarbij behorende zekerheid wordt gegeven. Nadat de bekostigingssystematiek voor decentrale overheden op die punten op orde is gebracht, kan vergroting van het decentraal belastinggebied op termijn wellicht verder bijdragen aan verkleining van de financiële spanningen.

b. *Kabinetsformatie*

Bij een kabinetsformatie wordt de basis gelegd voor het onderling vertrouwen tussen de bestuurders van de verschillende bestuurslagen. Het is van belang dat alle betrokkenen – de onderhandelende fracties uit de Tweede Kamer voorop – tijdens de kabinetsformatie vooral in samenhang de verschillende vragen over de decentrale overheden en de interbestuurlijke verhoudingen bespreken. Voorts is het van belang dat de onderhandelende fracties het gesprek met de medeoverheden oprecht willen voeren. De informateur kan ter voorbereiding op die gesprekken een agenda maken van de door de onderhandelaars met de delegatie van medeoverheden te bespreken onderwerpen (de ‘wat’-vraag). De gesprekspartners kunnen zich met die agenda voorbereiden. Bovendien kan achteraf aan de hand van die agenda worden gezien hoe het besprokene in het regeerakkoord is geland.

Vervolgens is het bij het opstellen van het regeerakkoord van belang dat de ‘wat-vraag’ duidelijk wordt onderscheiden van de ‘hoe’-vraag. Concentratie is gewenst op de opgaven die worden opgepakt, zonder dat al direct wordt vastgelegd op welke wijze dat moet gebeuren. De concrete uitwerking kan dan plaatsvinden onder leiding van de na de formatie aantredende Minister van BZK. Dat geeft ruimte voor de regering om in een later stadium met de decentrale overheden in overleg te treden over de wijze waarop de beschreven opgaven worden opgepakt, waarbij ook heel nadrukkelijk de uitvoerbaarheid aan de orde zal moeten worden

gesteld. Daarmee wordt geïnvesteerd in onderling bestuurlijk vertrouwen dat cruciaal is voor een gezamenlijke aanpak.

3. Het groeiend takenpakket, de hoge eisen van inwoners en meer dichtgeregeld beleid leiden tot zorgen rondom de uitvoeringskracht van met name gemeenten. Bieden instrumenten als taakdifferentiatie, meer congruente regio's of het beter ontsluiten van kennis hier een oplossing voor? Zijn er andere oplossingen denkbaar om de toegenomen druk op gemeenten te verlichten?

Zorgen rondom de uitvoeringskracht van met name gemeenten, betreffen een al lang bestaand vraagstuk in het openbaar bestuur. Die uitvoeringskracht kan, zoals hiervoor onder punt 5 is uiteengezet, op verschillende manieren worden versterkt. Zo kan schaalvergroting door gemeentelijke herindeling de uitvoeringskracht van gemeenten vergroten. Waar wordt gekozen voor vergroting van de uitvoeringskracht door samenwerking in de regio is congruentie van de regio's essentieel. Daarmee moet de lappendeken van verschillend vormgegeven regio's worden voorkomen en verminderd. Schaalvergroting draagt bij aan vermindering van de hoeveelheid samenwerkingsverbanden en incongruente regio's. Waar dat niet of onvoldoende tot de gewenste resultaten leidt, kan als sluitstuk voor een zekere differentiatie in de taaktoedeling worden gekozen. Door inzet op zowel schaalvergroting in samenhang met betere structurering van de regio's (en diens democratische legitimatie) waar deze noodzakelijk blijven en waar nodig taakdifferentiatie kan een betekenisvolle stap voorwaarts worden gezet.

Bij het zetten van de noodzakelijke stappen is van belang dat onderkend wordt dat men met 'losse', 'ad hoc'-oplossingen alléén niet verder komt, omdat dan niet wordt voldaan aan het belang van een heldere taakverdeling en bestendigheid van beleid. Zo is het beter ontsluiten van kennis weliswaar altijd nuttig, maar kunnen wezenlijke structuurvraagstukken er uiteraard niet mee worden opgelost.

Ten slotte

De overheden zijn zwaar belast, zo niet overbelast. Dat geldt niet in de laatste plaats voor de gemeenten. Op diverse plaatsen is al gewezen op toegenomen complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en op toegenomen verwachtingen van burgers. Ook degenen die politiek verantwoordelijk zijn voor de centrale en decentrale overheden voeren de druk op. De overheid moet zowel sterk zijn, als wendbaar, als open en transparant, als dienstbaar en maatwerk leverend; en snel graag. De decentralisaties zijn daarvan de afgelopen jaren een voorbeeld. De extra last die overheden te midden van de coronacrisis hebben gekregen, domineren het hier en nu.

Om die reden beantwoordt de Afdeling de gestelde vragen met een zekere terughoudendheid. De nadruk ligt op het zetten van stappen voorwaarts. Zij verbindt daaraan een welgemeend pleidooi om de gemeenten in ieder geval de komende jaren niet nog zwaarder te belasten. Tijdens de kabinetsformatie zou dát onderwerp van een goed gesprek – en niet louter van onderhandelingen – moeten zijn tussen medeoverheden en betrokken Tweede Kamerfracties.

De vice-president van de Raad van State,

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Vice-President van de Raad van State
De heer mr. Th.C de Graaf
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

DGBRW/BFR/B&A

[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2020-0000665233

Uw kenmerk

Bijlage(n)

--

Datum 23 november 2020
Betreft Verzoek om voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen

Geachte heer De Graaf,

In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) wil ik de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) verzoeken een voorlichting uit te brengen op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State over de ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen in deze kabinetsperiode. En daarbij ook aanbevelingen te doen over de knelpunten of vraagstukken in de interbestuurlijke verhoudingen die het Rijk en de medeoverheden in de volgende kabinetsperiode met voorrang zouden moeten oppakken.

Ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen

De interbestuurlijke verhoudingen zijn volop in beweging. De verschillende overheden hebben elkaar hard nodig om de grote maatschappelijke opgaven (klimaatverandering, energietransitie, woningbouwopgave, stikstof, etc.) aan te kunnen pakken. Met het Interbestuurlijk Programma (IBP) hebben het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen daarom begin 2018 afgesproken dat deze opgaven zoveel mogelijk gezamenlijk worden opgepakt en dat de onderlinge samenwerking versterkt wordt.

Burger en bedrijf vinden het vooral belangrijk dát de maatschappelijke opgaven worden aangepakt en minder welke overheid dit doet. Dit vergt een andere manier van opereren, waarbij eenieder bijdraagt waar nodig. Ook in het recente rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen "Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!" komt dit sterk tot uitdrukking. De studiegroep constateert dat de huidige grote opgaven die bestuurslagen, taken en regio's overstijgen, vragen om een betekenisvolle rol van de overheid. De overheid moet snel in kunnen spelen op veranderende omstandigheden en zorgen voor effectieve verbindingen met zowel inwoners als private en maatschappelijke organisaties zodat ook zij hun bijdrage kunnen leveren. De samenleving heeft overheden nodig die door intensieve samenwerking als één overheid opereren en sterk in de uitvoering zijn, waardoor maatschappelijke opgaven daadwerkelijk kunnen worden opgelost.

Decentralisaties: zorgen over uitvoeringskracht

Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de decentralisaties in zowel het sociale als fysieke domein. Deze hebben bijgedragen aan veranderende verhoudingen tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het grotere takenpakket en bijbehorende (budget)verantwoordelijkheid voor de medeoverheden maken dat overheden meer en meer van elkaar afhankelijk zijn om verantwoordelijkheden waar te maken. Tegelijkertijd zijn er knelpunten bij de uitvoering van deze decentralisaties, zoals de uitvoeringskracht van gemeenten en provincies en bijvoorbeeld de langlopende discussie over de toereikendheid van de financiële middelen in het sociaal domein.

Evenwichtige verhoudingen

Het beginsel van gelijkwaardigheid en/of gelijkwaardig partnerschap in de verhouding tussen de overheden is uitgangspunt van onder meer het IBP en de Code interbestuurlijke verhoudingen. Tegelijkertijd is het de nationale overheid die als wetgever de inhoudelijke en financiële kaders stelt, de meeste belastingen heft en inkomsten met de decentrale overheden verdeelt. De belangrijkste beleidsvoornemens van het Rijk met gevolgen voor de decentrale overheden vinden hun oorsprong in een regeerakkoord. Dat impliceert dat een goede betrokkenheid van de decentrale overheden bij de voorbereiding daarvan noodzakelijk is. De praktijk laat evenwel zien dat deze niet op voorhand verzekerd is. Het is een grote opgave te zorgen voor meer evenwicht in de verhoudingen tussen de overheden, zodat de opgaven van een goede aanpak kunnen worden voorzien.

Specifieke vragen voor het verzoek om voorlichting

Het verzoek is in de voorlichting in het bijzonder in te gaan op de hieronder beschreven vragen:

- Bij complexe opgaven leidt de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een aantal gevallen tot sturingsproblemen. Hoe kun je als overheden gezamenlijke sturing vormgeven met inachtneming van de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die vaak in medebewind en met een verschillende mate van beleidsruimte worden uitgeoefend? Is het mogelijk bestuurlijke afspraken resultaatgerichter vorm te geven? Of is het nodig verantwoordelijkheden en bevoegdheden te wijzigen?
- Er is een toenemende roep om een gezaghebbend orgaan voor (financiële) geschillen tussen overheden. In het kader van de recente behandeling van mijn begroting heb ik de toezegging gedaan hiernaar een verkenning uit te voeren. Ik zou graag uw opvatting horen óf en onder welke voorwaarden een dergelijk orgaan effectief kan zijn en kan bijdragen aan betere onderlinge financiële verhoudingen. Dit ook gezien de toegenomen verantwoordelijkheden op lokaal niveau en de grote financiële afhankelijkheid van het Rijk. Ook ben ik benieuwd naar uw adviezen over hoe decentrale overheden beter betrokken kunnen worden bij de voorbereiding van de kabinetsformatie.
- Het groeiend takenpakket, de hoge eisen van inwoners en meer dichtgeregeld beleid leiden tot zorgen rondom de uitvoeringskracht van

DGBRW/BFR/B&A

Datum

Kenmerk

2020-0000665233

met name gemeenten. Bieden instrumenten als taakdifferentiatie, meer congruente regio's of het beter ontsluiten van kennis hier een oplossing voor? Zijn er andere oplossingen denkbaar om de toegenomen druk op gemeenten te verlichten?

Ik zou het zeer op prijs stellen als de voorlichting uiterlijk in maart 2021 zou kunnen worden uitgebracht.

Ik dank u op voorhand voor uw medewerking.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren