

Vergaderjaar 2006–2007

**30 800 VII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2007**

**Nr. 22**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2006

Hierbij ontvangt u de beschouwing die de Raad van State heeft uitgebracht over de interbestuurlijke verhoudingen<sup>1</sup>. De Raad van State is in juli 2005 op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen door het Kabinet, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gezamenlijk verzocht tot het uitbrengen van een beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen. In de Code, die in 2004 door het Kabinet, IPO en VNG is ondertekend, is afgesproken dat de Raad van State periodiek om een dergelijke beschouwing zal worden gevraagd. Omdat de beschouwing voor een belangrijk deel op de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zelf betrekking heeft, heb ik deze Code ook als bijlage aan deze brief toegevoegd<sup>1</sup>.

In het vervolg van deze brief heb ik mijn reactie op de beschouwing van de Raad van State beschreven. In het eerste deel ga ik in op de analyse die in de beschouwing wordt gegeven van de interbestuurlijke verhoudingen. In het tweede deel van mijn reactie ga ik in op de vier aanbevelingen die de Raad van State op basis van haar analyse heeft gedaan.

#### **Inhoudelijke reactie op de beschouwing**

Het beeld dat de Raad van State geeft van de huidige interbestuurlijke verhoudingen is voor mij herkenbaar. De afgelopen jaren heeft niet altijd in voldoende mate een gevoel van gezamenlijkheid bestaan. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat juist in de afgelopen periode de Code Interbestuurlijke Verhoudingen tot stand is gekomen. Hieruit spreekt in elk geval de bestuurlijke wil om zorgvuldig met elkaar om te gaan. Naar de toekomst toe zie ik zeker mogelijkheden de gezamenlijkheid van de bestuurslagen nader in te vullen en in de praktijk vorm te geven. De aanbevelingen van de Raad zijn hiervoor belangrijke aangrijpingspunten. Hieronder zal ik nader ingaan op een aantal elementen uit de beschouwing.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## **1. Respecteren bestuurlijke verhoudingen**

Bij de constatering die de Raad van State doet, dat een aantal spanningen tussen de bestuurslagen inherent zijn aan de wijze waarop we onze gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben ingericht, sluit ik me graag aan. In dit verband spreekt mij een conceptueel onderscheid dat de Raad van State aanbrengt aan, namelijk dat de overheden als bestuurslagen in ons bestel gelijkwaardig zijn, doch dat de nationale overheid met wetgeving een instrument met hiërarchische werking in handen heeft. Daarnaast kunnen ook instrumenten als financiën en toezicht een hiërarchische doorwerking hebben. De spanning die ontstaat door de gelijkwaardigheid en hiërarchie die tegelijkertijd gelden, is in de praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen zeker herkenbaar.

Hier wil ik aan toevoegen dat in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen hierop wordt ingespeeld, omdat daar in feite wordt omschreven op welke wijze de hiërarchie van regelgeving mag worden toegepast. Dit dient uiteraard in de praktijk op juiste wijze te worden toegepast. Tegelijkertijd herken ik ook dat dit niet altijd in voldoende mate gebeurt. De ervaring leert dat de balans tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid kan doorslaan in het nadeel van decentrale overheden, wanneer centrale beleidsvoerders in de verleiding komen – al dan niet onder druk van kamerleden en/of politiek actieve groepen – om hiërarchische instrumenten in te zetten om bepaalde politieke of bestuurlijke opvatting te laten prevaleren. In reactie op de beschouwing wil ik hier daarom nog eens onderstrepen dat interbestuurlijke verhoudingen het beste floreren bij een houding van gelijkwaardigheid, gericht op samenspel. Daarmee wordt de spanning die nu eenmaal zit in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat niet opgeheven, maar in elk geval beheersbaar gemaakt.

## **2. Respecteren omgangsregels**

In aansluiting op voorgaande punt is het respecteren van de omgangsregels zoals in de Code verwoord een belangrijke basis voor het handhaven van goede interbestuurlijke verhoudingen. Bij haastige wetgeving of haastige invoering van wetgeving zonder de decentrale overheden goed en tijdig te informeren, is de kans op spanningen met de decentrale overheden die belast worden met uitvoering extra groot. Ik wil hier dan ook onderschrijven wat de Raad onder de aandacht brengt, namelijk dat snelheid niet ten koste mag gaan van de decentrale overheden.

## **3. Ruimte bieden voor differentiatie in het openbaar bestuur**

Het pleidooi voor differentiatie binnen het openbaar bestuur dat door de Raad van State wordt gehouden, staat zeker niet alleen. Ook in het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur («Verschil moet er zijn») is een dergelijk pleidooi terug te vinden en in mijn eigen verkenning «De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst» heb ik dit nog eens onderstreept. Het belang van differentiatie is voor mij dus herkenbaar.

De maatschappelijke problemen die zich voordoen, verschillen immers van provincie tot provincie en ook van gemeente tot gemeente. Vanuit het vertrekpunt dat gemeenten en provincies optimaal in staat moeten worden gesteld om hun eigen maatschappelijke opgaven adequaat aan te pakken, ligt het naar mijn mening voor de hand dat bij de inrichting van ons openbaar bestuur steeds meer wordt gekozen voor differentiatie in toedeling van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en ook financiële middelen.

#### **4. Autonomie en adequate toedeling van middelen**

Decentrale overheden moeten adequaat zijn toegerust met voldoende beleidsruimte en financiële middelen om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed in te kunnen vullen. Veel spanningen in het openbaar bestuur vloeien aldus de Raad voort uit verschil van inzicht over de onderlinge verhouding tussen de omvang van de taken, de eigen bevoegdheden en de financiële middelen voor de uitvoering van medebewindstaken.

Ik onderstreep hier nog eens dat het inderdaad essentieel is dat er inhoudelijk en financieel ruimte wordt geboden aan provincies en gemeenten voor de invulling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Indien decentrale overheden in medebewindstaken bijvoorbeeld onvoldoende worden gecompenseerd, dan kan dat immers ten laste gaan van de middelen voor de overige (autonome) taken.

#### **5. Eigen belastinggebied gemeenten**

De Raad constateert in mijn ogen terecht dat de gedeeltelijke afschaffing van de OZB de verhoudingen tussen gemeenten en Rijk geen goed hebben gedaan. De Raad geeft aan dat uit (grond)wettelijke bepalingen gemeenten een belastinggebied van betekenis moeten hebben. De Raad beveelt hieruit voortvloeiend aan om de discussie bij de start van het nieuwe kabinet af te ronden en duidelijkheid over de omvang van het belastinggebied te geven. Geheel in deze lijn heb ik onlangs aan de Tweede Kamer een aantal scenario's voor het lokale belastinggebied aangeboden.

#### **6. Constateringen ten aanzien van bestuurlijke vervlechting**

De Raad constateert dat de bestuurslagen elkaar bij besluitvorming en taakuitoefening in de weg kunnen zitten. De slagkracht van de overheid als geheel wordt hierdoor ondermijnd, hetgeen vanzelfsprekend onwenselijk is. In aansluiting hierop wil ik onderstrepen dat voor alle bestuurslagen een zekere terughoudendheid is geboden bij het ontplooiën van nieuwe activiteiten. Telkens moet dan de vraag worden gesteld of andere overheden hierdoor gehinderd kunnen worden. De vraag die wat mij betreft centraal zou moeten staan, is wie een bepaalde taak het beste kan uitoefenen. Om bestuurlijke drukte te verminderen is het van belang dat bestuurslagen taken aan elkaar weten over te laten, wanneer de aard van de problematiek daarom vraagt.

#### **Reactie op de aanbevelingen**

De Raad van State heeft vier concrete aanbevelingen gedaan die tot doel hebben de spanningen tussen de bestuurslagen te beheersen:

- het bevorderen van kennis van de grondslagen van het openbaar bestuur onder ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers;
- het ontwikkelen van een inhoudelijke gemeenschappelijke agenda voor het openbaar bestuur, voortvloeiend uit de kabinetsformatie;
- aanpassing van de Code en vergroting van de bekendheid hiervan;
- naleving van omgangsregels door het Rijk door profileren positie binnen het kabinet van de minister van BZK.

Hieronder wordt op elk van de aanbevelingen nader ingegaan.

#### *Bevorderen van kennis van de grondslagen van het openbaar bestuur*

Wie geen kennis heeft van de grondslagen van de inrichting van ons openbaar bestuur, kan ook geen recht doen aan de manier waarop binnen

concrete beleidsdomeinen de interbestuurlijke verhoudingen vormgegeven dienen te worden. Daarom herken ik het nut van deze aanbeveling. Tegelijkertijd dient het bevorderen van de kennis van de grondslagen van het openbaar bestuur geen geïsoleerde activiteit te zijn. Ik kies voortvloeiend uit deze aanbeveling daarom voor de insteek waarbij dit punt wordt meegenomen in al lopende professionaliseringsinitiatieven voor bestuurders en ambtenaren werkzaam bij Rijk, provincies of gemeenten. Voor het Rijk betekent dit bijvoorbeeld, dat vanuit BZK de komende periode een communicatie-offensief wordt gestart, primair gericht op de verschillende vakdepartementen. Hierin zullen de Code en de hieruit voortvloeiende toetspunten voor rijksbeleid dat decentrale overheden raakt, centraal staan. Ik zal bij gemeenten en provincies aandringen ook werk te maken van deze aanbeveling.

*Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke agenda voor het openbaar bestuur*

De Raad beveelt elk volgend kabinet aan om na het opstellen van het regeerakkoord, zowel met de provincies als met de gemeenten afzonderlijke bestuursakkoorden af te sluiten. Deze bestuursakkoorden voorkomen naar de mening van de Raad onduidelijkheden over de inhoud van het regeerakkoord en de gevolgen die dat akkoord heeft voor zowel de provincies als de gemeenten.

Het zou de naleving van dergelijke bestuursakkoorden ten goede komen, indien de inhoud ervan bekend wordt gemaakt aan en besproken wordt met de leden van de Tweede Kamer.

Met de Raad ben ik van mening dat een bestuursakkoord tussen het nieuwe kabinet en de decentrale overheden een positieve uitwerking kan hebben op de interbestuurlijke verhoudingen. Een dergelijk bestuursakkoord markeert dan de start van het nieuwe kabinet en geeft aan op welke wijze en rond welke thema's de verschillende overheden zullen samenwerken in de nieuwe periode.

Ik kan me voorstellen dat er één bestuursakkoord komt, om zo uit te drukken dat de overheid één geheel vormt. Hierin kan dan, in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad, naast ruimte voor afspraken die rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk binden, ook ruimte zijn voor het maken van bilaterale afspraken tussen twee bestuurslagen. Zo ontstaat een bestuursakkoord dat uit verschillende modules bestaat. De eerste module betreft bijvoorbeeld de omgangsregels zoals die in de Code zijn benoemd. Op enkele punten kan de Code nog worden aangescherpt (zie hiervoor de derde aanbeveling).

Een tweede module bestaat vervolgens uit afspraken tussen de drie bestuurslagen gezamenlijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om concrete afspraken over (de identificatie en de oplossing van) de op dat moment actuele en als gemeenschappelijk ervaren maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast lenen wellicht ook meer bestuurlijke thema's zich voor een dergelijke module. Hierbij valt te denken aan afspraken over thema's als decentralisatie, vermindering bestuurlijke drukte, kwaliteit van dienstverlening, vermindering administratieve lasten en differentiatie. De laatste module bestaat in dit beeld uit afspraken tussen het Rijk met de afzonderlijke bestuurslagen. Ook hier kan het weer gaan om een mix van afspraken over beleidsinhoudelijke opgaven en afspraken over meer bestuurlijke thema's.

In het gesprek tussen een nieuw kabinet over een mogelijk bestuursakkoord, kan ook over de volgende aanbeveling van de Raad worden gesproken.

De Raad beveelt aan om naast het afsluiten van bestuursakkoorden ook de Code aan te passen. Bestuursakkoorden bevatten de gemeenschappelijke agenda voor de komende kabinetsperiode, terwijl in de Code de omgangsvormen zijn opgenomen die in acht moeten worden genomen bij de uitvoering van de verschillende onderdelen van bestuursakkoorden.

De Code zou volgens de Raad beter moeten worden toegesneden op:

- het verschil in positie tussen en binnen provincies en gemeenten;
- de verhouding van Rijk en provincies en gemeenten tot de Europese Unie, zowel bij de besluitvorming in Brussel als bij de implementatie van die besluitvorming;
- internationale en grensoverschrijdende samenwerking door provincies en gemeenten die het aangaat;
- het ontwikkelen van methoden voor beslechting van moeilijk op te lossen interbestuurlijke conflicten, bijvoorbeeld door het regelmatig of op ad-hocbasis inschakelen van onafhankelijke personen of organen.

*Naleving van omgangsregels*

De Raad beveelt aan om de positie binnen het kabinet van de Minister van BZK op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen sterker te profileren. Dit is volgens de Raad van belang om de naleving van de omgangsregels door en tussen overheden, het voeren van overleg en het inzicht geven in financiële consequenties van het voorgenomen beleid, te stimuleren en te coördineren. De Minister van BZK is op grond van artikel 114 van de Provinciewet en artikel 116 van de Gemeentewet immers verantwoordelijk voor de naleving van de spelregels van de Code door het kabinet. De uitoefening van deze verantwoordelijkheid kan aldus de Raad ondersteund worden door periodieke rapportages die over de interbestuurlijke verhoudingen verschijnen.

Naar aanleiding van de suggestie van een periodieke rapportage wil ik U verwijzen naar twee periodieke rapportages die reeds verschijnen en waarin een beeld wordt gegeven van de interbestuurlijke verhoudingen. Dit betreft naast de periodieke beschouwing van de Raad van State het trendrapport «de Staat van het bestuur» dat de Minister van Binnenlandse Zaken tweejaarlijks publiceert. Ik kan me voorstellen dat deze reeds bestaande rapportages worden benut om periodiek het gesprek in de Ministerraad en met de Kamer aan te gaan over de interbestuurlijke verhoudingen van dat moment.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes