



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

doorkiesnummer (070) 373 8365	uw kenmerk	bijlage(n)
onderwerp Reactie VNG op beschouwing Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen	ons kenmerk BJZ/BB/200601944	datum 15 december 2006

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Hierbij ontvangt u de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op de beschouwing van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen. Conform de afspraak in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen hebben kabinet, IPO en VNG gezamenlijk de Raad van State gevraagd om een periodieke beschouwing te geven over de interbestuurlijke verhoudingen in ons land.

In deze reactie gaan wij achtereenvolgens in op de inhoudelijke punten uit de beschouwing van de Raad van State en op de aanbevelingen van de Raad.

Reactie op de inhoudelijke punten uit de beschouwing

De VNG herkent zich in het beeld dat de Raad van State schetst van de huidige interbestuurlijke verhoudingen. De afgelopen jaren heeft niet altijd in voldoende mate een gevoel van gezamenlijkheid bestaan. Met de totstandkoming van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen hebben de overheden wel de bestuurlijke wil uitgesproken om zorgvuldig met elkaar om te gaan.

1. Respecteren bestuurlijke verhoudingen

De VNG sluit aan bij de constatering van de Raad van State, dat een aantal spanningen tussen de bestuurslagen inherent is aan de wijze waarop onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is ingericht.

Postbus 30435
Nassaulaan 12

2500 GK Den Haag
2514 JS Den Haag

Tel 070 373 83 93

Fax 070 363 56 82

www.vng.nl

De overheden zijn gelijkwaardig, doch wetgeving heeft een hiërarchische werking. Daarnaast kunnen 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 voelbaar. Zo constateert de Raad dat de balans tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid gemakkelijk 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 zo snel mogelijk de centrale beleidsdoelstellingen of bestuurlijke opvatting te verwezenlijken. De Raad geeft als voorbeeld de spontane vernietiging (bij koninklijk besluit) in de discussie tussen het ministerie van Justitie en de gemeenten Haarlemmermeer naar aanleiding van de Schiphol brand.

De spanning wordt versterkt wanneer er weinig of zelfs geen overleg plaatsvindt tussen de bewindspersoon en vertegenwoordigers van gemeenten of provincies, of wanneer conceptregelingen niet bijtijds voor commentaar worden voorgelegd. Dit getuigt dit volgens de Raad van een zeker *dédain* van de centrale overheid ten opzichte van de andere overheden.

In reactie op deze constatering in de beschouwing van de Raad van State wil de VNG hier nog eens onderstrepen dat de interbestuurlijke verhoudingen alleen tot hun recht komen bij een houding van gelijkwaardigheid, gericht op samenspel. Daarmee wordt de spanning die nu eenmaal inherent is aan onze gedecentraliseerde eenheidsstaat niet opgeheven, maar wel beheersbaar gemaakt.

2. Respecteren omgangsregels

Het respecteren van de omgangsregels zoals in de Code verwoord is dus een belangrijke basis voor het handhaven van goede interbestuurlijke verhoudingen. Bij haastige totstandkoming of 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. De Raad constateert dat het verwijt van arrogantie steeds op de loer ligt en niet zelden terecht wordt gemaakt.

De Raad geeft als voorbeeld de regeling van marktwerking bij inburgeringscursussen. Gemeenten hadden daarin via de Regionale Opleidingscentra veel geïnvesteerd op het vlak van personeel, cursusmateriaal en lokale samenwerking. De minister van Vreemdelingenzaken en Integratie wenste echter marktwerking en wel op zeer korte termijn. Met de uitvoeringsconsequenties (personele en financiële gevolgen) voor gemeenten werd weinig of geen rekening gehouden.

De VNG steunt de lijn van de Raad om goed in het oog te houden dat de overheden gelijkwaardig zijn, ook bij wetgevingstrajecten waar haast bij is.

3. ‘Ruimte bieden voor differentiatie in het openbaar bestuur’

Het pleidooi van de Raad voor differentiatieruimte in het openbaar bestuur staat niet op zich. Ook in het rapport van de commissie Bovens (*Wil tot verschil*) en in het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (*Vershil moet er zijn*) komen we dat pleidooi tegen. Ruimte voor differentiatie is een belangrijk uitgangspunt voor de VNG en een van de kernpunten in het Manifest van de gemeenten. Vanuit het vertrekpunt dat gemeenten optimaal in staat moeten worden gesteld om hun lokale maatschappelijke opgaven adequaat aan te pakken, ligt het voor de hand dat bij de inrichting van het openbaar bestuur meer wordt gekozen voor differentiatie in toedeling van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en ook financiële middelen.

De VNG stelt binnenkort een commissie in die de adviezen van de commissie Bovens nader uitwerkt in een wetgevingsnota. De commissie zal zich richten op de inrichting van het lokaal bestuur en aanpassingen in wet- en regelgeving om (meer) ruimte te bieden aan lokaal maatwerk en daarmee aan lokale differentiatie. De presentatie van deze voorstellen vindt plaats op het VNG Congres in juni 2007 in Utrecht.

4. Autonomie en adequate toedeling van middelen

Veel spanningen in het openbaar bestuur vloeien 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 (medebewinds)taken. In de beschouwing stelt de Raad dat decentralisatie van taken en zelfstandige uitvoering in medebewind niet hoeft te leiden tot grote frustraties of strubbelingen, mits de beleidsruimte en financiële middelen adequaat zijn voor de gedecentraliseerde taken. Rijk (en provincies) nemen een terughoudender opstelling in dan voorheen zodat partijen weten waar ze aan toe zijn. Een bestendige gedragslijn ten aanzien van de financiële middelen is hierbij van groot belang, waarbij het Rijk ook een financiële stimulans kan geven bij de uitvoering. Dit houdt bijvoorbeeld in dat een positief resultaat bij gemeenten niet direct wordt afgeroomd.

De VNG is het met de Raad eens dat het essentieel is dat er ruimte wordt geboden voor de invulling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeenten. Indien gemeenten in medebewindstaken onvoldoende worden gecompenseerd, dan gaat dat immers ten laste van de middelen voor de autonome taken.

5. Eigen belastinggebied van betekenis nodig

De Raad constateert naar ons idee terecht dat de vasthoudendheid van het kabinet op het gebied van de OZB heeft geleid tot een dieptepunt in de verhoudingen tussen gemeenten en Rijk. De Raad geeft aan dat vanwege (grond)wettelijke bepalingen, gemeenten een belastinggebied van betekenis moeten hebben. De VNG is het hier hartgrondig mee eens en herhaalt het pleidooi voor een uitbreiding van het belastinggebied om tot die substantiële omvang te komen.

De Raad beveelt aan om de discussie bij de start van het nieuwe kabinet af te ronden en duidelijkheid over de omvang van het belastinggebied te geven. De VNG onderschrijft dit uiteraard.

6. Constateringen ten aanzien van de rol van provincies

De Raad geeft een goede analyse van de ontwikkelingen in de rol van de provincies. De provincie moet niet in de plaats willen treden van lokale overheden, maar dient juist aan te sluiten bij initiatieven van onderop. Selectiever dan tot nu toe moet worden uitgegaan van het probleem waarbij telkens moet worden nagegaan of de provincies beter dan het Rijk of gemeenten kunnen bijdragen aan de oplossing.

Dit uitgangspunt sluit aan bij de zienswijze van de VNG over de zogenaamde 'gesloten huishouding' van de provincies waarbij zij zich alleen richten op die taken waar zij meerwaarde kunnen leveren. Om te zorgen dat gemeenten daadwerkelijk de opgaven kunnen realiseren waar burgers om vragen is het noodzakelijk dat taken, met bijbehorende bevoegdheden en financiële ruimte, naar gemeenten gedecentraliseerd worden.

Wanneer een uitgebreider takenpakket samengaat met meer autonomie en een stevig eigen belastinggebied wordt er daadwerkelijk meer beleidsvrijheid gecreëerd. Provincies beperken zich daarbij tot coördinerende taken in het ruimtelijk-economisch domein waarbij rijksbeleid als referentiekader dient.

Daarnaast hebben provincies toezichtstaken op gemeenten begrensd door specifieke wettelijke kaders. Dit geeft provincies een duidelijker profiel, komt de transparantie van de overheid ten goede en zal de bestuurlijke drukte doen afnemen.

Dit betekent ook een dienovereenkomstige aanpassing van de financiën van de overheden. De financiën moeten daar beschikbaar zijn, waar de taken worden uitgevoerd. De feitelijke situatie laat echter een ander beeld zien. Enerzijds is in de ontwikkeling van de provinciale versus de gemeentelijke financiën een scheefgroei ontstaan. Anderzijds tonen de provincies zich, met overigens de beste bedoelingen, op veel terreinen actief in gemeenten met inzet van provinciale middelen. In veel gevallen is dit geld de belangrijkste drijvende kracht van provinciale betrokkenheid in het lokale domein.

Het is evident dat tussen beide constatering en een verband bestaat. Wanneer gemeenten zelf niet over voldoende middelen beschikken om lokaal het maatschappelijk nodige te doen en de provincies daarbij een hand toesteken, wordt deze uiteraard dankbaar aangegrepen. Dit is naar onze mening wel de wereld op zijn kop. Voor lokale opgaven dienen ook lokaal de middelen beschikbaar te zijn.

Wij pleiten ervoor deze middelen direct bij gemeenten te laten, daar waar de taken worden uitgevoerd en de huidige onbalans tussen de financiële huishoudingen van gemeenten en provincies te herstellen.

7. Jeugdzorg

De Raad heeft in de beschouwing onder andere de jeugdzorg als casus betrokken. Daarin zijn verschillende actoren actief met verschillende rollen en verantwoordelijkheden. In de praktijk blijkt deze rol- en verantwoordelijkheidsverdeling onduidelijkheden met zich mee te brengen. Omdat in de jeugdzorg zozeer maatwerk geboden is, kan volgens de Raad alleen een 'bottom-up'- benadering uitkomst bieden. Naar onze mening betekent dit dat (centrum)gemeenten naast de preventie-taak ook de huidige rol van provincies in de jeugdzorg overnemen. Zodoende wordt de sluitende aanpak van het jeugdbeleid gerealiseerd in analogie aan het advies van rijkscommissaris jeugdbeleid Van Eijck.

8. Veiligheidsbeleid

De Raad constateert dat het veiligheidsbeleid een terrein is waar spanningen tussen de overheden zich vanzelf presenteren, zolang het beleid nog in beweging is. Structuurwijzigingen worden dan vaak gebruikt om dat beleid in een bepaalde richting te buigen. De organisatie van de politie en de rampenbestrijding zijn hiervan goede voorbeelden. Algemene structuurwijzigingen zijn zelden een oplossing, stelt de Raad in haar beschouwing. Ook in haar advies over de nieuwe Politiewet laat de Raad zich kritisch uit over het centraliseren van de politie. De Raad geeft aan dat door het centraliseren de lokale en regionale prioriteiten in de verdrukking komen. Een democratische inbedding op lokaal en regionaal niveau betekent ook verantwoording op dat niveau. Centralisering draagt daarnaast niet bij aan de vorming van veiligheidsregio's omdat het regiokorps dan onderdeel wordt van een landelijke organisatie terwijl de overige organisaties lokale instanties zijn.

De VNG onderstreept dat veiligheid een topprioriteit voor gemeenten is en blijft. Een integrale aanpak vraagt een doortastende inzet van bijvoorbeeld de politie, maar ook oog voor sociale verbanden en ruimtelijke inrichting. Dat vergt samenspel van diverse partners en een goede democratische verankering op lokaal niveau. Gemeenten stellen daarvoor een integraal veiligheidsplan op, dat ook de basis vormt voor de handhaving door de politie. De burgemeester kan zijn gezagstaak alleen waarmaken als deze ook iets te zeggen heeft over de inzet van mensen en middelen. Daarom dient afgezien te worden van nationaal beheer voor de politie, zoals voorzien in het voorstel voor herziening van de Politiewet. Regionaal beheer vergroot bovendien de mogelijkheid om te komen tot samenwerking in sterke veiligheidsregio's.

9. Nakoming van Europese verplichtingen

De Raad benadrukt in de beschouwing de noodzaak om decentrale overheden eerder en beter bij het Europese proces te betrekken. Wij zien als belangrijke aanzet daartoe het samenstellen van interbestuurlijke dossierteams, waardoor er vroeg in het proces inzicht wordt verkregen in de mogelijke financiële, juridische en administratieve gevolgen van voorgenomen Europees beleid en regelgeving. De Raad wijst ook op het nakomen van Europese verplichtingen en de daaruit voortvloeiende veranderende relatie tussen Rijk en decentrale overheden. De VNG en het IPO hebben steeds gewezen op de verantwoordelijkheid die het Rijk hierin heeft. Betrokkenheid en voorlichting zijn nodig om problemen zo veel mogelijk voor te zijn. Repressieve maatregelen zouden alleen moeten worden ingezet als blijkt dat gemeenten systematisch en doelbewust Europese regels overtreden.

Reactie op de aanbevelingen van de Raad van State

De Raad van State heeft vier concrete aanbevelingen gedaan om de spanningen tussen de bestuurslagen te beheersen:

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

a. Bevorderen van kennis van de grondslagen van het openbaar bestuur

De VNG ziet het nut in van het bevorderen van de kennis over de grondslagen. Wij kiezen er voor dit aandachtspunt mee te nemen in al lopende professionaliseringsinitiatieven voor bestuurders en ambtenaren werkzaam bij gemeenten.

b. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke agenda voor het openbaar bestuur

De Raad beveelt elk kabinet aan om na het opstellen van het regeerakkoord zowel met de gemeenten als met de provincies afzonderlijke bestuursakkoorden af te sluiten. Het voorkomt onduidelijkheden over de inhoud en de gevolgen van het regeerakkoord voor de overheden. De Raad adviseert de inhoud van de bestuursakkoorden te bespreken met de Tweede Kamer.

De VNG staat hier in beginsel positief tegenover. Wij voegen hieraan toe dat conform de Code de kabinets(in)formateur de VNG en het IPO consulteert wanneer de bestuurlijke en financiële verhoudingen onderwerp van gesprek zijn.

c. Aanpassing van de Code en vergroting bekendheid van de Code

De Raad beveelt aan om naast het afsluiten van bestuursakkoorden ook de Code aan te passen.

De Code zou 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-hoc basis inschakelen van onafhankelijke personen of organen.

De VNG wil samen met het Rijk en het IPO nagaan hoe deze aanbevelingen verwerkt kunnen worden in een aangepaste Code.

De Raad adviseert ook om de aangepaste Code ter consultatie voor te leggen aan de Tweede Kamer. In lijn hiermee stellen wij voor om de aangepaste Code ook ter consultatie aan de achterbannen van VNG en IPO voor te leggen.

d. Naleving van omgangsregels

De Minister van BZK is op grond van artikel 116 van de Gemeentewet en artikel 114 van de Provinciewet verantwoordelijk voor de interbestuurlijke verhoudingen en de naleving van de spelregels van de Code door het kabinet. De Raad beveelt aan om deze positie van de Minister van BZK sterker te profileren. Dit is van belang om de naleving van de omgangsregels door en tussen overheden, het voeren van overleg en het inzicht geven in financiële consequenties en beleidsruimte van het voorgenomen beleid, te stimuleren en te coördineren.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad