NAAR NIEUWE VORMEN VAN DECENTRAAL BESTUUR

BOUWSTENEN VOOR VERBETERDE INTERBESTUURLIJKE BETREKKINGEN EN VOOR EEN EFFECTIEF BELEIDSKADER DECENTRAAL BESTUUR

D.J. Elzinga

Voorwoord

NAAR NIEUWE VORMEN VAN DECENTRAAL BESTUUR

Deze beschouwing bevat de resultaten van een onderzoek dat ik in de periode mei 2020 tot december 2021 verrichtte in opdracht van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij dat onderzoek naar het functioneren van het decentraal bestuur in Nederland doet zich de ongerijmdheid voor dat enerzijds het niet-nationale bestuur in ons land behoort tot de betere of misschien zelfs wel de beste vorm in de Europese Unie, terwijl tegelijkertijd en anderzijds ons decentraal bestuur de laatste tijd in toenemende mate wordt gekenmerkt door een hele reeks van knelpunten en problemen, waardoor die vooraanstaande positie in Europa onder sterke druk is komen te staan. Het zijn vooral de Nederlandse gemeenten die deze moeilijkheden ondervinden, maar ook andere decentrale bestuurslichamen - zoals de provincies - worden hiermee geconfronteerd, waarbij met name de ongebreidelde groei van het regionaal bestuur in het oog springt. In de diverse hoofdstukken wordt geanalyseerd hoe deze problemen zijn ontstaan en hoe deze moeten worden geduid. Gelijktijdig is deze analyse empirisch getoetst door een onderzoek van het bureau B&A. Het rapport met deze empirische bevindingen wordt op hetzelfde moment gepubliceerd als deze beschouwing.

De beschouwing bevat 7 kernaanbevelingen en 70 specifieke aanbevelingen voor een herstel en een revitalisering van het decentraal bestuur. De aanbevelingen vragen deels om een aanpassing van toepasselijke wetgeving en geven anderdeels aanknopingspunt voor beleids- en bestuursbesluiten die zouden moeten worden samengebracht in een ‘Beleidskader decentraal bestuur 2022’.

Tijdens de eerste fase van het onderzoek werd de begeleiding georganiseerd vanuit het departement van BZK, in de tweede fase was er tevens begeleidende betrokkenheid van vertegenwoordigers van IPO, VNG, de Unie van Waterschappen en werd inbreng verzorgd vanuit een aantal vakdepartementen.

Winsum, 28 december 2021

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

Inhoudsopgave 3

Lijst van afkortingen 6

Conclusies, samenvattingen, 7 kernaanbevelingen en 70 specifieke aanbevelingen 8

Paragraaf 1 Vooraf 8

Paragraaf 2 Het kernprobleem 9

Paragraaf 3 Zeven kernaanbevelingen en zeventig specifieke aanbevelingen in samengevatte vorm 13

Hoofdstuk I **Opzet en achtergrond van het onderzoek** 68

Paragraaf 1: Vooraf 68

Paragraaf 2: De betekenis en reikwijdte van de Bouwstenen 68

Paragraaf 3: Duidelijke probleemstelling 68

Paragraaf 4: Organieke en andere invalshoeken 71

Paragraaf 5: De verhouding tussen het 'Beleidskader decentraal bestuur' en de juridische bevoegdheid tot toetsing en bewaking van het Beleidskader 73

Paragraaf 6: Een aparte wettelijke regeling of aanpassing van Provinciewet en Gemeentewet? 75

Paragraaf 7: Opzet en werkwijze 76

Paragraaf 8: Bronnen van de bouwstenen 76

Hoofdstuk II **Decentrale bestuurslichamen en hun organieke profiel** 78

Paragraaf 1: Vooraf 78

Paragraaf 2: De gemeente: basisbestuur op autonome grondslag 79

Paragraaf 3: Het hybride regionale bestuur 84

Paragraaf 4: De provincie: midden-bestuur met een open huishouding en een stelsel van politieke representatie 75

Paragraaf 5: Functionele decentralisatie en functioneel bestuur, in het bijzonder het waterschap 95

Paragraaf 6: Uitvoering van rijksbeleid op een andere manier dan door medebewind 102

Hoofdstuk III **Materiële bouwstenen voor het 'Beleidskader decentraal bestuur 2022'** 110

Paragraaf 1: Vooraf 110

Paragraaf 2: Waarborging van de klassieke autonomie 110

Paragraaf 3: De praktijk van het medebewind 117

Paragraaf 4 Naar nieuwe vormen van regionaal bestuur 122

Paragraaf 5: Het vraagstuk van differentiatie en uniformiteit, ter zake van zowel inrichting als taak 152

Paragraaf 6: Bouwstenen voor nieuwe financiële arrangementen 159

Paragraaf 7: Vormen van conflictbeslechting 164

Paragraaf 8: Een samenhangend toetsingskader voor de taaktoedeling in medebewind 168

Bijlage 1

Aangepaste Proeve voor een (Verzamel)wet op het decentraal bestuur, ter vervanging, wijziging c.q. aanvulling van de omgangsbepalingen in de Provinciewet, de Gemeentewet etc.). 174

Bijlage 2

Proeve voor een Wet op het decentraal bestuur van de VNG. 185

Bijlage 3

Verkiezingen en decentraal bestuur. De betekenis van verkiezingen voor de typologie van de decentrale bestuurslichamen en voor het concept van de afzonderlijke bestuurslichamen. 186

Bijlage 4

Bemerkingen inzake de arbitrage van de commissie van wijzen betreffende de structurele financiering van de jeugdhulp - Advies aan de VNG. 197

Lijst van afkortingen

B en W college van burgemeester en wethouders

BZK Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Cw Comptabiliteitswet 2016

EHRM Europees Hof voor de rechten van de mens

Etc. et cetera

e.v. en verder

EVRM Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele Vrijheden

EZK Economische Zaken en Klimaat

Fvw Financiële-verhoudingswet

Gemw. Gemeentewet

Gw Grondwet

g.s. gedeputeerde staten

HR Hoge Raad

IPO Interprovinciaal Overleg

KB koninklijk besluit

MvT memorie van toelichting

Nr. nummer

NV Naamloze vennootschap

o.a. onder andere

OM Openbaar Ministerie

p. pagina

Provw. Provinciewet

p.s. provinciale staten

red. redactie

Rob Raad voor het openbaar bestuur

RvSt Raad van State

RWT Rechtspersoon met een wettelijke taak

Stb. Staatsblad

VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Wbo Wet op de bedrijfsorganisatie

Wet RvSt Wet op de Raad van State

Wgr Wet gemeenschappelijke regelingen

Wschw. Waterschapswet

Zbo zelfstandig bestuursorgaan

NAAR NIEUWE VORMEN VAN DECENTRAAL BESTUUR

BOUWSTENEN VOOR VERBETERDE INTERBESTUURLIJKE BETREKKINGEN EN VOOR EEN EFFECTIEF BELEIDSKADER DECENTRAAL BESTUUR

Conclusies, samenvatting, 7 kernaanbevelingen en 70 specifieke aanbevelingen

Paragraaf 1: *Vooraf*

In dit advies worden samenhangende aanbevelingen gedaan voor een andere en betere ordening van het decentraal bestuur in Nederland. Daarbij ligt de nadruk op een fundamentele herziening van de interbestuurlijke betrekkingen. In opdracht van de VNG - en in globale afstemming met het IPO en de Unie van Waterschappen - vervaardigde ik in een eerdere fase een ontwerp voor een Wet op het decentraal bestuur. De voorstellen uit die ontwerpwet zijn als inbreng meegenomen naar dit advies, los van de vraag of de invoering van een separate Wet op het decentraal bestuur aangewezen is. Door de Werkgroep-Ter Haar werd - in opdracht van BZK - een reeks voorstellen gedaan voor andere werkwijzen in het decentraal bestuur. De Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) en de Raad van State presenteerden eveneens analyses en diverse voorstellen voor herziening van de interbestuurlijke betrekkingen. Ten slotte werd in de recente periode een aantal wetenschappelijke rapporten gepubliceerd met daarin evaluaties van delen en aspecten van het decentraal bestuur en waarin tevens diverse aanbevelingen tot verandering en verbetering werden gedaan.

Het gros van de voorstellen uit de genoemde rapporten en adviezen wordt in deze rapportage besproken, gewogen en - al dan niet enigszins aangepast - verwerkt in samenhangende aanbevelingen.

Opmerkelijk is dat de vele analyses over de staat van het decentraal bestuur en de daaruit voortvloeiende probleemduiding grote overeenkomsten vertonen en om die reden bestaat er een brede consensus over de noodzaak om tot verbetering en verandering te geraken.

Paragraaf 2: *Het kernprobleem*

Ons land kent een rijke variatie aan vormen van decentraal c.q. uitvoerend bestuur. Territoriale decentralisatie, functionele decentralisatie, deconcentratie, zelfstandige bestuursorganen, verlengd lokaal en provinciaal bestuur, publiek-private bestuursvormen, incidentele en informele bestuurlijke samenwerking, complementair bestuur, noodbestuur voor bijzondere omstandigheden etc.

Bij deze veelheid en variëteit dringt de vraag zich op aan de hand van welke criteria en uitgangspunten bij taaktoedeling door de rijksoverheid gekozen wordt voor de ene of de andere bestuursvorm. Bij iedere nieuwe vorm van medebewind - dat is de verplichte uitvoering van rijkstaken door decentrale bestuurslichamen - of bij andere vormen van uitvoering van rijksbeleid die door de vakdepartementen en/of de bijzondere wetgever worden geïnitieerd, ligt voortdurend en in ieder dossier de vraag voor naar welke bestuursvorm bij uitvoering de voorkeur uitgaat. En ook hierbij speelt steeds opnieuw de vraag welke effecten deze keuzes hebben op het al dan niet constitutionele doel waarvoor de afzonderlijke bestuurslichamen en uitvoeringsorganisaties in het leven zijn geroepen. Bij deconcentratie is dat doel bijvoorbeeld de effectiviteit van de uitvoering. Bij functionele decentralisatie is het deskundigheidsmotief overwegend, terwijl bij territoriale decentralisatie - onder aanwezigheid van directe gekozen bestuursorganen - onder meer de beïnvloedbaarheid van het bestuur door burgers en maatschappelijke organisaties een dominante factor is. En in dat laatste geval geldt dan tevens dat er beleidsvrijheid moet zijn om te differentiëren in de ene of de andere richting. En het veronderstelt eveneens dat de positie van de gekozen bestuursorganen geprofileerd en krachtig moet zijn. Bij taaktoedelingen aan het ene of het andere bestuurslichaam zijn deze dimensies van doorslaggevend belang. Bij deconcentratie en zelfstandige bestuursorganen hoeft bijvoorbeeld op geen enkele wijze rekening gehouden te worden met het aspect decentrale volksvertegenwoordiging, terwijl bij gemeente en provincie steeds moet worden bedacht op welke wijze de provinciale staten en de gemeenteraden in positie kunnen worden gebracht en

of er voldoende politieke handelingsvrijheid kan worden georganiseerd. Bij deconcentratie is derhalve de positie van de bestuursvorm als geheel de dominante invalshoek, terwijl bij de bestuurslichamen met volksvertegenwoordigingen er meerdere bestuursorganen zijn waarbij taken kunnen worden belegd. Kortom: de organieke en constitutionele aard van de betreffende bestuursvorm zou mede aanknopingspunt moeten zijn voor de ontwikkeling van werkbare criteria voor taaktoedeling aan de ene of de ander vorm van decentraal bestuur. Indien het belang van de constitutionele en organieke positie van de decentrale bestuurslichamen goed naar waarde wordt geschat, is het bijvoorbeeld niet denkbaar en aanvaardbaar dat bij de toedeling van medebewindstaken op basis van een zekere willekeur wordt gehandeld en dat bijvoorbeeld ieder vakdepartement op basis eigen afwegingen kiest voor de ene of de andere bestuursvorm. En dat noodzaakt derhalve tot het vervaardigen van goed werkbare toepassingscriteria bij taaktoedeling en het roept de vervolgvraag op wie deze criteria ontwikkelt, wie deze toepast en wie deze bewaakt.

Op basis van de toepassingspraktijk in ons land in de afgelopen decennia moet de conclusie zijn dat deze criteria voor taaktoedeling aan de diverse bestuurslichamen of uitvoeringsorganisaties niet of nauwelijks bestaan. We doen maar wat. Binnen de kokers van de vakdepartementen - met betrokkenheid van ‘stakeholders’ als VNG en IPO etc. - wordt in de praktijk beslist welke bestuurslichamen en bestuursorganen bij medebewind en welke andere vormen van uitvoering in positie worden gebracht. En daarbij is de aard van het dossier en de strekking van de verlangde uitvoering veelal maatgevend voor de criteria en de vormen die worden gebruikt. En daarbij overheersen doelmatigheidsoverwegingen aan het betreffende dossier ontleend en wordt met het specifieke organieke karakter van de afzonderlijke bestuurslichamen veelal weinig rekening gehouden.

En deze nogal uiteenlopende toepassingspraktijk vormt ook de belangrijkste oorzaak van het feit dat de regionalisering van het decentrale bestuur in de afgelopen decennia in ons land een enorme en deels verontrustende vlucht heeft genomen. Uit het onderzoek van B&A blijkt dat maar liefst gemiddeld 51 % van het gemeentelijke budget onder beslag ligt van min of meer opgelegde regionale samenwerking en daarbij gaat het om 45 % verplichte regionale samenwerking en 6 % aanbevolen samenwerking (zie voor deze en andere

gegevens, hoofdstuk II, par. 3).[1] Voor vakdepartementen is de regio bijzonder interessant omdat op die niveaus vanwege de aanwezigheid van voldoende schaal een betere en doelmatiger uitvoering van nationale overheidsopgaven kan worden gerealiseerd dan op het niveau van bijvoorbeeld honderden kleine en grote gemeenten. En omdat rechtstreekse toedeling aan vormen van regionaal bestuur gecompliceerd is vanwege het afgeleide karakter van de regionale bestuursvorm - het gaat hier immers in de meeste gevallen om vormen van verlengd lokaal of provinciaal bestuur - wordt deze regionalisering in de regel gerealiseerd via een soort verplicht vrijwillige deelname van provincies en gemeenten daaraan. De taken en bevoegdheden komen dan via de voordeur bij gemeenten binnen maar verlaten via de achterdeur meteen de gemeenten door overheveling naar regionale niveaus, terwijl de (financiële) aansprakelijkheden voor de regionale uitvoering bij de gemeenten achterblijven En daarbij raakt dan ondergesneeuwd dat provincie en gemeenten in hun handelen veel last hebben van deze regionalisering omdat bij de inbreng van wensen er betrokkenheid is van velen en derhalve de provinciale en lokale democratie beperkingen in sturing, controle en verantwoordelijkheid krijgen opgelegd.

Bij taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen en andere instituties is er derhalve weinig consistentie en dat levert een 'rommelig' decentraal bestuur op. En dat roept de vraag op hoe het toch komt dat hier zoveel versnippering en verkokering plaats vinden en basale vormen van organieke 'overall' regie en afstemming ontbreken. Op basis van de Provinciewet en de Gemeentewet heeft de minister van BZK een regie- en coördinatiefunctie ten aanzien van te decentraliseren taken en ook ten aanzien van de medebewindswetgeving in algemene zin. De minister van BZK heeft uit dien hoofde een eerste verantwoordelijkheid voor de bewaking van de constitutionele en organieke posities van de decentrale bestuurslichamen en voor het doelmatig functioneren van deze instituties. Deze in de organieke wetgeving voorziene toets- en beoordelingsbevoegdheid komt echter nauwelijks uit de verf vanwege het ontbreken van criteria waaraan kan worden getoetst en daarom hebben die regie en coördinatie een zeer beperkte strekking en zijn er nauwelijks inhoudelijke aanknopingspunten om aan de versnipperde en verkokerde taaktoedeling aan de decentrale bestuurslichamen een einde te maken. En nu

[1] Empirische verkenning organiek beleidskader, B&A-onderzoek, Den Haag, 2021, p. 10 en 29. Verder aan te halen als B&A-onderzoek-2021.

ook ‘stakeholders’ als VNG en IPO en anderen onderdeel uitmaken van die verkokerde taaktoedeling is dat patroon nauwelijks te corrigeren.

In nauw verband met deze verkokerde wijze van taaktoedeling staat het probleem van de financiële arrangementen. In de bestuurspraktijk komt ook hierin tot uitdrukking dat er weinig ‘overall’ regie is en per beleidsterrein met heel uiteenlopende vormen en normen wordt geopereerd. Voor met name de gemeenten heeft dit de afgelopen jaren tot aanzienlijke problemen geleid en wel zodanig dat aanpassing van de wijze van taaktoedeling en herziening van de financiële arrangementen dringend noodzakelijk is. Eén van de meest in het oog springende gevolgen is dat in bepaalde beleidsdossiers en op het terrein van de klassieke autonomie van provincie en gemeente er op papier veel beleidsvrijheid kan bestaan, maar dat de facto deze beleidsvrijheid als sneeuw voor de zon kan verdwijnen wanneer in een speciaal (verkokerd) beleidsdossier- bijvoorbeeld de jeugdzorg - zodanige medebewindstekorten ontstaan dat van de papieren beleidsvrijheden op andere beleidsterreinen vrijwel niets meer over blijft. De rechterhand van de rijksoverheid weet in veel gevallen niet wat de linkerhand van diezelfde rijksoverheid voor effecten realiseert en dat maakt het decentraal bestuur in ons land grillig en onberekenbaar.

Ook de rapporteurs van de Raad van Europa constateren in hun periodieke en recente visitatie - waarbij de stand van het decentraal bestuur in Nederland wordt gemeten aan de hand van de normen uit het Europese Handvest ‘Local Selfgovernment’ - dat het decentraal bestuur en de decentrale democratie In ons land onder zware druk staan en interventies niet uit kunnen blijven.[2] Daarbij wordt gewezen op het gebrek aan financiële autonomie van de gemeenten, het ontstaan van een quasi regionale overheid zonder voldoende democratische controle en verantwoording en een te grote afhankelijkheid van de rijksoverheid.

Om het geschetste kernprobleem van oplossingen te voorzien worden in dit advies *zeven* kernaanbevelingen en *zeventig* specifieke aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen kennen als basaal uitgangspunt dat de minister van BZK een veel steviger regierol verkrijgt bij de ordening van het decentraal bestuur, hetgeen tot uitdrukking wordt gebracht in aanpassing en aanscherping van

[2] ‘Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands’, zoals vastgesteld op 26 oktober 2021 in de plenaire vergadering van het Congres van Lokale Overheden van de Raad van Europa. Het visitatierapport is aangeboden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa en aan de Nederlandse minister van BZK.

diverse wettelijke bevoegdheden. Deze bevoegdheden scheppen vervolgens een grondslag voor een *Beleidskader decentraal bestuur*, waarin de minister van BZK, de wettelijke bevoegdheden van een uitwerking voorziet en beleidsoverwegingen formuleert voor de wijze waarop de interbestuurlijke betrekkingen kunnen worden verbeterd.

In de volgende paragraaf wordt nu eerst ingegaan op de verhouding tussen de wettelijke voorschriften en het Beleidskader decentraal bestuur en op de vraag op welke wijze en in welk tempo de veranderingen in het decentraal bestuur ter hand moeten worden genomen.

Paragraaf 3: *Zeven kernaanbevelingen en zeventig specifieke aanbevelingen in samengevatte vorm*

De 70 specifieke aanbevelingen, die verderop in deze paragraaf worden samengevat, moeten zorgen voor een structurele aanpassing van de interbestuurlijke verhoudingen en voor een verbetering van de stelsels van decentraal bestuur. Nu deze aanbevelingen een sterke samenhang vertonen, is de meest ideale positie dat eerst de beoogde wettelijke veranderingen worden ingevoerd en vervolgens deze in het rijksbeleid decentraal bestuur worden uitgewerkt. Het proces van wetgeving vergt echter tijd en de vereiste normstelling kan - behalve op onderdelen - derhalve niet op heel korte termijn worden ingevoerd. Vanwege de urgentie van de problematiek is het daarom ten sterkste aan te bevelen om waar mogelijk reeds nu een *Beleidskader decentraal bestuur 2022* in werking te stellen en een en ander te vervolmaken indien de noodzakelijke wetgeving is gerealiseerd. Omdat de minister van BZK ook in de huidige omgangsbepalingen uit Provincie- en Gemeentewet coördinatie- en overlegbevoegdheden heeft en derhalve een zekere regie kan voeren, geven deze voorschriften ook nu een voldoende aanknopingspunt om een ‘Beleidskader decentraal bestuur’ te ontwikkelen. Bovendien kan in het te vervaardigen ‘Beleidskader’ reeds worden aangekondigd dat wordt gemikt op wettelijke aanpassingen en in welke zin deze zullen of kunnen worden ingevuld. Het ‘Beleidskader decentraal bestuur 2022’ zou de volgende onderdelen kunnen bevatten:

1. Een beknopte analyse van de knelpunten in het decentraal bestuur;
2. Criteria voor de taaktoedelingen in medebewind;
3. Beleidsuitgangspunten voor de financiële arrangementen;

4. Voornemens tot wettelijke aanpassingen;

5. Nader onderzoek op onderdelen, zoals naar een aangepast of nieuw format voor het regionaal bestuur en naar vormen van conflictbeslechting.

Met het oog op deze indeling van het Beleidskader kunnen de 70 aanbevelingen worden samengevat in 7 kernaanbevelingen en deze kunnen vervolgens worden toebedeeld aan de vijf onderdelen van het Beleidskader, waardoor een zekere prioritering ontstaat en het Beleidskader zowel beleidsvoornemens en beleidsuitgangspunten voor de kortere termijn bevat als een beleids- en wetgevingsprogramma voor de wat langere termijn.

- Zeven kernaanbevelingen

Kernaanbeveling 1: Meer samenhang en minder verkokering

De wijze waarop taken worden toebedeeld aan decentrale bestuurslichamen verdraagt zich in verschillende opzichten heel moeizaam met de aard en het organieke doel van deze lichamen. Zo functioneren provincie en gemeente als politiek-bestuurlijke stelsels met veel onderling verband tussen hun verschillende taken en bevoegdheden. Bij sectorale taaktoedeling raakt dit onderlinge verband met regelmaat in het ongerede. Een sectorale taaktoedeling - zo leert de bestuurspraktijk - kan bijvoorbeeld de autonome positie van provincie en gemeente grondig uithollen. Waar vervolgens door de rijksoverheid met de ene hand een beleidsvrijheid in medebewind wordt gegeven, kan deze door een andere hand van de rijksoverheid geheel of gedeeltelijk teniet worden gegaan. Uit het onderzoek van B&A en uit dit rapport blijkt dat hierdoor allerlei paradoxale werkelijkheden kunnen ontstaan. Op papier hebben bijvoorbeeld de gemeenten meer beleidsvrijheden dan provincie en waterschappen, in de bestuurspraktijk echter ervaren de provincies en vooral de waterschappen een grotere beleidsvrije slagkracht dan de gemeenten. Zonder de sectorale taaktoedeling als bevoegdheid van de vakdepartementen en de bijzondere wetgever in de kern aan te tasten, kan voor meer samenhang in het decentraal bestuur worden gezorgd door de minister van BZK een sterkere coördinerende en regisserende rol toe te delen. Daartoe is het nodig om de wettelijke omgangsbepalingen in de Provinciewet en de Gemeentewet aan te passen (zie de kernaanbevelingen 4 en 5). Voor de korte termijn kan deze versterking worden gerealiseerd door in een *Beleidskader decentraal bestuur 2022* - gebaseerd op de huidige wettelijke

omgangsbepalingen - uitgangspunten en toetsstenen te formuleren voor de taaktoedeling in medebewind. In een latere fase kan dan door herziening van de omgangsbepalingen de balans tussen sectorale taaktoedeling en integrale toetsing verder worden versterkt.

Kernaanbeveling 2: Horizontale posities en evenwichtige procedures bij taaktoedeling

Nederland kent zeer verschillende en uiteenlopende vormen en modaliteiten van overheidsbestuur. De overheid neemt besluiten op allerlei niveaus en deze besluiten worden op diverse manieren uitgevoerd. Iedere vorm van overheidsbestuur heeft eigen karaktereigenschappen en functionaliteiten. Bij taaktoedeling of uitvoering kan in het ene geval de keuze vallen op een zelfstandig bestuursorgaan of een agentschap, in het andere geval ligt een rol voor provincie of gemeente dan wel een vorm van regionaal bestuur voor de hand. En bij aanwezigheid van deze ruime variatie ligt het in de rede dat er (1) algemene criteria en uitgangspunten voor taaktoedeling bestaan, (2) dat het organieke profiel van de diverse decentrale bestuurslichamen en uitvoeringsinstanties daarvoor een eerste aanknopingspunt biedt en (3) dat er een bestuurs-autoriteit functioneert die gezaghebbend en met doorzettingsmacht de samenhang in deze taaktoedeling bewaakt. Anders dan in de ons omringende landen wordt in ons land aan deze drie voorwaarden moeizaam of vaak zelfs in het geheel niet voldaan. Criteria voor taaktoedeling en uitvoering bestaan nauwelijks. De besluitvorming is daarom sterk verkokerd. Ieder vakdepartement hanteert eigen formats en soms zijn er zelfs aanzienlijke verschillen tussen de verschillende directoraten-generaal van één vakdepartement. En in meer algemene zin kunnen door heel grofmazige beleidsconcepten - zoals bijvoorbeeld het concept van ‘de gemeente als eerste overheid’ - eerste en tweederangs bestuursvormen ontstaan met allerlei averechtse effecten als gevolg. Zo zijn de gemeenten in de afgelopen decennia en in een hoog tempo overladen met een veelheid aan taken en bevoegdheden en alleen die snelheid en veelheid hebben een probleem van betekenis doen ontstaan. En als dan ook nog de financiële arrangementen voor die toegedeelde taken mankerend zijn, dan heeft dat aanzienlijk nadelige gevolgen voor het functioneren van de betreffende bestuurslichamen. Deze bestuurspraktijk geeft een dringende aanleiding om meer balans en evenwicht te brengen in de processen van taaktoedeling. En daarbij is het van belang om de functies van de verschillende bestuursvormen scherp te profileren en de verschillende bestuursvormen in beginsel op een horizontale lijn te plaatsen.

Selecterende criteria voor taaktoedeling kunnen die balans verder vergroten. Zo ligt het in de rede om taken met aanzienlijke beleidsvrijheid toe te delen aan de bestuurslichamen van de algemene democratie - provincie en gemeente - en bij taken die een meer uitvoerend karakter hebben ook af te wegen of deze niet beter aan andere vormen van bestuur kunnen worden toebedeeld.

Kernaanbeveling 3: Herziening van de financiële arrangementen

Vanwege de actuele problemen in het sociaal domein - en dan in het bijzonder de grote financiële tekorten vanwege de jeugdzorg - is de verleiding groot om de problemen in het Nederlandse decentrale bestuur te 'verengen' tot een financieel probleem. Vanuit een dergelijke optiek zou de oplossing dan liggen in een veel ruimhartiger financiering van de decentrale overheden, zowel in autonomie als medebewind. Een dergelijke eenzijdige fixatie op de financiële dimensie is echter onverstandig. Ook bij een zeer ruimhartige financiering zullen problemen - zoals die zijn ontstaan in het sociaal domein - zich snel opnieuw gaan voordoen. Zonder herziening van de systematiek van taaktoedeling - zoals aanbevolen in de kernaanbevelingen 1 en 2 - is het ontstaan van deze knelpunten niet oplosbaar. Desondanks is er een ruime aanleiding voor een snelle en separate herziening van de financiële arrangementen. In de huidige wetgeving is voor provincie en gemeente voorzien in een norm waarbij taken in medebewind van een voldoende financiering moeten worden voorzien. De normatieve kracht van deze norm is in de afgelopen decennia echter sterk afgebrokkeld. De decentrale bestuurslichamen - zo was lange tijd de redenering - zouden veel doelmatiger de overgedragen taken kunnen uitoefenen, waardoor op ruime schaal efficiëntie-kortingen werden toegepast. Er is een dringende aanleiding om in beleid en wet de genoemde norm van een 'voldoende financiering' weer geheel in ere te herstellen. In dat verband verdient het tevens aanbeveling om bij grote taakoverdrachten te voorzien in een Transitiefonds, verplichte evaluatie voor te schrijven, een onafhankelijke inschatting van de decentralisatiekosten in te voeren en vormen van arbitrage mogelijk te maken. Door een voortvarende, geprioriteerde en separate herziening van art. 2 van de Financiële-verhoudingswet zouden in de komende kabinetsperiode deze nieuwe financiële arrangementen en procedures gerealiseerd moeten worden. En daarbij is het tevens van belang om de norm van 'voldoende financiering' niet alleen van toepassing te verklaren op het medebewind, maar deze ook uit te breiden naar de autonome sfeer van provincie en gemeente.

Kernaanbeveling 4: Voornemens tot wettelijke aanpassingen

De inhoud van een 'Beleidskader decentraal bestuur 2022' vergt politieke besluiten in welke richting het decentraal bestuur zich zou moeten bewegen. Die besluiten zijn derhalve afhankelijk van inzichten van gevormde kabinetten, aangetreden bewindslieden en parlementaire meerderheden en om die reden kunnen dergelijke besluiten niet worden geobjectiveerd. Wat wel kan worden geobjectiveerd is de context waarin dergelijke besluiten worden uitgewerkt, uitgevoerd en geregisseerd en wie en welke instanties daarmee zijn belast. Voor provincies, gemeenten en andere vormen van decentraal bestuur en uitvoering moet daarvoor balans en evenwicht ontstaan tussen enerzijds een regisserende rol van de minister van BZK en anderzijds de vakdepartementen die de bijzondere wetgeving voorbereiden. In de huidige wetgeving - Provincie- en Gemeentewet - is die regierol van de minister van BZK wel geformuleerd, maar weinig krachtig. In dit rapport wordt voor deze regisserende context een sterker wettelijke arrangement in elkaar gestoken. Dit wettelijk arrangement oriënteert zich op een aanpassing van de wettelijke omgangsbepalingen in Provincie- en Gemeentewet en in de Waterschapswet. Het arrangement bevat diverse aspecten en onderdelen en wordt in de volgende paragrafen samengevat en beargumenteerd. Het '*Beleidskader decentraal bestuur 2022*' zou het voornemen kunnen formuleren om deze aanbevelingen in overweging te nemen en moeten aangeven welke van deze aanbevelingen op welke gronden tot wetgeving zouden moeten leiden.

Kernaanbeveling 5: Invoering van een mede-ondertekenings-bevoegdheid van de minister van BZK

Voor een regisserende rol van de minister van BZK is de vestiging van een mede-ondertekenings-recht voor maatregelen die de decentrale bestuurslichamen raken van doorslaggevende betekenis. De Raad van State en de koepels stellen voor om deze bevoegdheid in de wetgeving op te nemen. Een belangrijke vraag is dan welke de precieze reikwijdte van een dergelijke bevoegdheid zou moeten zijn en hoe wordt voorkomen dat de regisserende minister van BZK zich te veel bemoeit met de inhoud van de beoogde taakoverdracht. Een mede-ondertekenings-bevoegdheid is eerder voorgesteld en toen niet gerealiseerd en wel omdat werd volstaan met de nogal zachte omgangsbepalingen in Provincie- en Gemeentewet. De bestuurspraktijk nadien heeft laten zien dat die aanknopingspunten onvoldoende soelaas bieden en het

is om die reden dat kan worden bepleit om een mede-ondertekenings-bevoegdheid alsnog en met voorrang in te voeren.

Kernaanbeveling 6: Nader onderzoek naar nieuwe formats voor het regionaal bestuur

Dit rapport - en ook vele andere adviezen en onderzoeks-rapportages - geven aan dat bij de taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen de regionale component steeds sterker is vertegenwoordigd. Vanwege de nogal uniforme bestuursstructuren in ons land worden veel taken aan alle betrokken bestuurslichamen gegeven, maar tegelijkertijd wordt vaak vastgesteld dat voor bijvoorbeeld de kleinere gemeenten deze taakstelling hun capaciteit te boven gaat en regionale samenwerking geboden is. Waar voorheen de interbestuurlijke samenwerking een hoofdzakelijk vrijwillig karakter droeg, is in de meer recente periode het min of meer verplichte karakter van die samenwerking sterk toegenomen. Bovendien hebben vele van de regionale taakstellingen een beleidsvol karakter, terwijl voorheen de regionale samenwerking hoofdzakelijk beleidsarme taken betrof. Het resultaat van deze ontwikkeling is dat er op het regionale niveau besluiten worden genomen over de besteding van zeer aanzienlijke budgetten en daarbij gaat het om besluiten die overwegend zeer beleidsvol zijn. In theorie worden deze regionale taakstellingen als verlengd decentraal bestuur gedefinieerd, maar door de talrijke regionale verbanden en taakstellingen zijn de deelnemende decentrale bestuurslichamen nauwelijks nog in staat om hier adequaat te sturen, te controleren en verantwoording te realiseren. Gezien de grote maatschappelijke opgaven waar ons land voor staat, is de verwachting gewettigd dat de reikwijdte van deze regionale vormen van bestuur in de komende jaren verder zal worden uitgebouwd en zal toenemen. En dat roept de vraag op of de bestaande wettelijke formats wel geschikt zijn voor beleidsvolle regionale samenwerking. En daaraan gekoppeld is de vraag of vanwege het gebrek aan democratische legitimatie van de regionale bestuursvormen deze vormen wel op een dergelijke groei en op hun huidige positie voldoende zijn toegesneden. In diverse adviezen - onder meer van de Raad van State en de Raad voor het openbaar bestuur - worden vormen van *congruentie* bepleit. Maar nogal onduidelijk is wat deze congruentie precies inhoudt en wat de precieze implicaties hiervan zijn en welke voor- en nadelen daaraan zijn verbonden. Ook wordt allerwegen geconstateerd dat de problematiek van het regionaal bestuur een zeer hoge ‘sense of urgency’ heeft. In dit rapport worden enkele vormen van congruentie uitgewerkt. De vorming van een formele vierde bestuurslaag

met een directe democratische legitimatie wordt daarbij afgewezen en er wordt een model van congruentie ontwikkeld waarmee het democratisch gebrek van het beleidsvolle regionale bestuur kan worden opgeheven. Tevens wordt voorgesteld om in het 'Beleidskader decentraal bestuur 2022' het regionale vraagstuk te problematiseren en daarbij te voorzien in een procedure die een herbezinning op het regionale bestuur beoogd en waarbij - in nauwe afstemming met de koepels - wordt onderzocht welke toekomstige formats bruikbaar, wenselijk en toepasbaar zijn.

Kernaanbeveling 7: Nader onderzoek naar vormen van conflictbeslechting

Een laatste onderdeel dat nader onderzoek vergt, is de introductie van vormen van conflictbeslechting. Reeds langjarig wordt van allerlei zijden aangedrongen op een vorm van conflictbeslechting indien zich problemen voordoen in de interbestuurlijke betrekkingen. Bij een nieuwe vormgeving van deze interbestuurlijke betrekkingen is het aangewezen om te verkennen welke mogelijkheden en modaliteiten hierbij kunnen worden ingezet. In het 'Beleidskader decentraal bestuur 2022'zou deze verkenning moeten worden aangekondigd. In de 'Proeve' voor een Verzamelwet op het decentraal bestuur (zie bijlage 1) wordt voorgesteld om bij gebrek aan overeenstemming tussen de minister van BZK en de vakdepartementen een adviesrol in het leven te roepen voor een nieuw op te richten Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State dan wel deze taak toe te delen aan een sectie van de Afdeling Advisering van de Raad van State. Vervolgens zou in een aangepast art. 2 van de Financiële-verhoudingswet moeten worden voorzien in een arbitrageprocedure bij geschillen over de financiële arrangementen. Deze vorm van arbitrage is een nadere uitwerking van de arbitrage-Jeugdzorg die in 2021 plaats vond. Het verdient aanbeveling om bij de verkenning van de mogelijkheden voor conflictbeslechting tevens te bezien of deze vorm van arbitrage ook voor andere dossiers dan de financiële geschikt en toepasbaar is, naast of in de plaats van de eventuele rol van de Raad van State.

- <u>Zeventig specifieke aanbevelingen</u>

De in het vervolg van deze paragraaf te noemen specifieke aanbevelingen betreffen zowel voorstellen voor aangepaste en/of nieuwe wettelijke voorschriften en in nauwe samenhang daarmee beleidsvoornemens die een plaats moeten of kunnen krijgen in het Beleidskader decentraal bestuur 2022.

De 70 aanbevelingen worden hier beknopt aangeduid en vervolgens in de hoofdstukken I tot met III uitgewerkt en van een nadere onderbouwing voorzien.

- *Versterkte rol minister van BZK*

Aanbeveling 1: De wettelijke bevoegdheden van de minister van BZK om een adequate regie te voeren over het decentraal bestuur worden versterkt (zie hoofdstuk I, par. 5 en hoofdstuk III, par. 2 en 3).

- *Wettelijke grondslag voor een Beleidskader decentraal bestuur*

Aanbeveling 2: De aangescherpte bevoegdheden van de minister van BZK vormen de grondslag om een nationale visie op het decentraal bestuur te ontwikkelen in de vorm van een *Beleidskader decentraal bestuur*. In een wettelijke bepaling wordt aangegeven welke de hoofdlijnen van een dergelijke visie zouden moeten zijn. Daarbij dient art. 1.5 van de Wet natuurbescherming als voorbeeld. Deze bepaling formuleert:

Lid 1 Onze Minister stelt een nationale natuurvisie vast.

Lid 2 De nationale natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband, en het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, de educatieve en de belevingswaarde van natuur en landschap, in samenhang met het beleid om te komen tot een verduurzaming van de economie.

Het Beleidskader - waarin het rijksbeleid betreffende het decentraal bestuur wordt neergelegd - vormt het handelings- en toetsingskader voor de komende jaren en zou (1) moeten worden afgestemd met de koepels van de decentrale bestuursorganen en (2) moeten worden besproken door het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer. Door voor het rijksbeleid decentraal bestuur een breed draagvlak te zoeken, is de kans groter dat dit kader ook leidt tot daadwerkelijke veranderingen en verbeteringen (zie hoofdstuk I, par. 2 en aanbeveling 11 en 12).

- *De paradox van de beleidsvrijheid: beperk de effecten daarvan*

Aanbeveling 3: Speciale aandacht dient uit te gaan naar het effect van de zogenaamde paradox van de beleidsvrijheid. Op papier bestaande beleidsvrijheden in de sfeer van het medebewind en betreffende de vrijheid van handelen in de sfeer van de klassieke autonomie van provincie en gemeente kunnen door de sterk verkokerde taaktoedeling als sneeuw voor de zon verdwijnen. Zie bijvoorbeeld de effecten van het jeugdzorgdossier en het daaruit voortvloeiende financiële medebewindstekort op het vrije (financiële) handelen van de gemeente in tal van andere dossiers. De effecten van deze paradox van de beleidsvrijheid dienen waar mogelijk te worden beperkt door wijzigingen van de bestuursstelsels en van de interbestuurlijke betrekkingen (zie hoofdstuk I, par. 3).

- *Niet alleen aandacht voor doelmatigheidsoverwegingen*

Aanbeveling 4: De minister van BZK moet bewaken dat bij taaktoedeling door vakdepartementen en de bijzondere wetgever niet alleen doelmatigheidsoverwegingen aan het betreffende beleidsdossier ontleend de maat der dingen is, maar ook wordt gelet op de waarborging van de constitutionele en organieke doelen waarvoor de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen in het leven zijn geroepen (zie hoofdstuk I, par. 4 en hoofdstuk III, par. 6).

- *Respect voor de basisbeginselen van de organieke wetgeving*

Aanbeveling 5: Hoewel de latere formele wet kan afwijken van een eerdere wet is een algemeen aanvaard constitutioneel uitgangspunt dat de bijzondere wetgever de basisbeginselen van de organieke wet respecteert. Het is op grond hiervan dat de minister van BZK de organieke waarden en uitgangspunten van de decentrale bestuurslichamen bewaakt en waarborgt, terwijl de minister van I en W specifiek de organieke waarden en uitgangspunten van de waterschappen bewaakt en waarborgt (zie hoofdstuk I, par.4).

- *Een krachtig Beleidskader decentraal bestuur en een sterke positie van de minister van BZK vormen een noodzakelijke twee-eenheid*

Aanbeveling 6: De handhaafbaarheid van het rijksbeleid in een ‘Beleidskader decentraal bestuur’ staat of valt met adequate en betekenisvolle

bevoegdheden van de minister van BZK om de uitgangspunten en beleidsdoelen - zoals die zijn verwoord in het Beleidskader - af te dwingen in de richting van de vakdepartementen. Met andere woorden: hoe sterker de minister van BZK hier komt te staan, des te beter kan het nieuwe 'Beleidskader decentraal bestuur' tot uitvoering worden gebracht. Kortom: beide zijn nodig, versterkte bewakings- en sturingsmogelijkheden van de minister van BZK in de wetgeving en een goed onderbouwd, krachtig en breed gedragen Beleidskader decentraal bestuur. Het een kan niet zonder het ander en derhalve wordt aanbevolen om deze beide aspecten in een wederzijds verband te bezien (zie hoofdstuk I, par. 5).

- *Aanpassing wettelijke omgangsbepalingen of een separate Wet op het decentraal bestuur?*

Aanbeveling 7: Belangrijk is de afweging op welke wijze en in welke juridische documenten de versterkte rol van de minister van BZK tot uitdrukking zou moeten worden gebracht. Een argument pro een afzonderlijke organieke wet (een Wet op het decentraal bestuur) is dat deze in beginsel kan gelden voor alle of de meeste decentrale bestuurslichamen. Dat komt de eenheid van het decentraal bestuur ten goede. Een evident nadeel is onder meer dat de waterschappen een zodanig bijzondere positie innemen - met een geheel eigen systeemverantwoordelijkheid voor de minister van I en W - dat een eenvormige en aparte organieke wet sterk moet differentiëren jegens de verschillende bestuurslichamen. Dat zou er voor kunnen pleiten om de 'omgangsbepalingen' uit de huidige organieke wetten (Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet etc.) aan te passen. In deze rapportage wordt dit als uitgangspunt genomen. Aanbevolen wordt een aanpassing en aanvulling van de omgangsbepalingen in de afzonderlijke organieke wetten, maar dan wel in een 'Verzamelwet', onder de benaming 'Wet op het decentraal bestuur, ter vervanging, aanpassing en aanvulling van de omgangsbepalingen in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet etc.' Door te werken met een 'Verzamelwet' kan de eenheid van het wettelijke kader worden vergroot. De in dit advies geformuleerde bepalingen beslaan in beginsel alle decentrale bestuurslichamen, bij aanpassing van de omgangsbepalingen in de afzonderlijke organieke wetten moeten deze algemene bepalingen worden gesplitst en gespecificeerd. Vanwege de aanwezigheid van coördinatie- en overlegbevoegdheden in de huidige omgangsbepalingen uit Provinciewet en

Gemeentewet kan ook reeds zonder een versterking van de bevoegdheden van de minister van BZK worden voorzien in een Beleidskader decentraal bestuur. Met andere worden: het ontwikkelen van een Beleidskader hoeft niet per se te wachten op de noodzakelijke wettelijke aanpassingen (zie ook Kernaanbeveling 1 en hoofdstuk I, par. 6).

- *Klassieke autonomie als wezenskenmerk van provincie en gemeente*

Aanbeveling 8: De term 'overgelaten' in art. 124 Grondwet vestigt voor provincie en gemeente het domein van de klassieke autonomie. Deze klassieke autonomie is iets geheel anders dan de beleidsvrijheid die voor provincie en gemeente wordt geschapen in de sfeer van het medebewind. Ook die beleidsruimte schept vormen van zelfstandigheid, maar onderscheidt zich op cruciale punten van de klassieke autonomie. Tal van voorzieningen, subsidies, vormen van regelgeving en bestuur in provincie en gemeente hebben deze klassieke autonomie als bron. De Grondwet vestigt voor provincie en gemeente een eigen, autonoom domein (een open huishouding) waarin deze bestuurslichamen bevoegd zijn om regels uit te vaardigen en bestuursbesluiten te nemen en er geen specifieke toestemming of machtiging van de wetgever of van het Rijk nodig zijn om te kunnen acteren. Initiatieven voor beleidsvorming of regelstelling zijn daar mogelijk. Er is derhalve een open en onbepaalde bevoegdheid om maatschappelijke problemen aan te pakken, voorzieningen te creëren of te stimuleren, te subsidiëren etc. Dit grondwettelijke initiatiefrecht is een wezenskenmerk van provincie en gemeente, maar staat in de decentrale bestuurspraktijk echter al lange tijd onder aanzienlijke druk. In de loop van de tijd is de omvang van dit autonome domein steeds kleiner geworden en de daarvoor beschikbare financiële middelen minder. Het verdient sterke aanbeveling om vanuit de grondwettelijke opdracht dit autonome domein weer te versterken en te vergroten (zie hoofdstuk II, par. 2 en vooral hoofdstuk III, par. 2).

- *Medebewind in soorten en maten en het belang van het onderlinge verband*

Aanbeveling 9: De tweede bron waaruit taken voortvloeien voor provincie, gemeente en andere decentrale bestuurslichamen is die van het medebewind. Dat is de verplichte uitvoering van taken die door de hogere overheid (vooral

het Rijk) aan provincie, gemeente en andere bestuurslichamen wordt opgelegd, al dan niet met marges voor beleidsvrijheid. De praktijk van het medebewind heeft een vergaande invloed op het interne en externe functioneren van de decentrale bestuurslichamen. Sommige decentrale bestuurslichamen - zoals de waterschappen - functioneren over de gehele linie in de sfeer van het medebewind. Zij hebben immers voor hun taakvervulling steeds een specifieke opdracht nodig van de bijzondere wetgever. Voor provincies en gemeenten - die over een open huishouding beschikken - is het medebewind in de loop van de jaren ook een steeds belangrijker plaats gaan innemen. Zo bestaat de gemeentelijke en provinciale taakstelling inmiddels naar schatting - zie ook het B&A onderzoek - voor ongeveer twee derde uit medebewind.[3] Voor die taakstellingen geldt een door het Rijk opgelegde verplichting tot uitvoering van de taak met daarbij een verschillende mate van verdere voorschriften voor de uitvoering daarvan. Dat medebewind doet zich voor in allerlei vormen en schakeringen, waarbij naast mechanisch medebewind - zoals de organisatie van het verkiezingsproces waar geen differentiatie mogelijk is - er uitvoeringsverplichtingen zijn met meer en minder beleidsvrijheid. Dat er wordt gewerkt met medebewind is onomstreden, maar er ligt een klemmend probleem in de omvang en aard van dat medebewind. Tal van analyses hebben aan het licht gebracht dat verkokerde vormen van medebewind niet alleen effect hebben op het betreffende beleidsdossier, maar ook het overig functioneren van de decentrale bestuurslichamen in de kern kunnen raken. Zo kan het ene beleidsdossier in medebewind een ruime beleidsvrijheid met zich mee brengen, maar een ander beleidsdossier met een aanzienlijk gebrek aan financiële middelen kan deze beleidsvrijheid gedeeltelijk of geheel teniet doen. De financiële reserves uit het ene beleidsdossier kunnen dan nodig zijn om tekorten in het andere dossier te compenseren. Hoewel uit het bovenstaande voort vloeit dat in beginsel een derde van de taakstelling van provincie en gemeente in beginsel een beleidsvrije autonome sfeer betreft, betekent dit nog niet dat die beleidsvrijheden ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Immers indien er aanzienlijke financiële medebewindstekorten bestaan, kunnen deze autonome beleidsvrijheden zo maar in rook opgaan. Hieraan kan de aanbeveling worden ontleend om niet alleen het accent te leggen op en te kijken naar de afzonderlijke beleidsdossiers, maar vooral ook - gezien de aard van de decentrale stelsels - de onderlinge verbanden en effecten van de

[3] B&A onderzoek 2021, par.3.

verschillende beleidsvelden nauwgezet in het oog te houden en van regie te voorzien (zie hoofdstuk III, par. 3).

- *Herijking van het regime van taaktoedeling onder regie van de minister van BZK*

Aanbeveling 10: Indien de sterk verkokerde taaktoedeling aan het decentraal bestuur wordt ingeruild voor een meer integrale benadering, dan is er reden om over de gehele linie deze taaktoedeling van het Rijk aan decentrale bestuurslichamen te herijken en van een richtinggevend rijksbeleid in het Beleidskader decentraal bestuur te voorzien waarin uitgangspunten en criteria voor taaktoedeling worden geformuleerd. Het verdient dan aanbeveling om in het proces van taaktoedeling niet alleen te kijken naar (vak-departementale) doelmatigheidsoverwegingen die aan het betreffende beleidsdossier kunnen worden ontleend, maar ook te bezien of de betreffende taakoverdracht past bij het organieke profiel van het betreffende bestuurslichaam en te bezien welke (neven)effecten de betreffende taakoverdracht heeft op de overige taakstellingen van het decentrale bestuurslichaam in kwestie (zie hoofdstuk III, par. 3).

Aanbeveling 11: Deze integrale benadering moet worden voorzien van een adequate wettelijke grondslag. Dat voorschrift kan als volgt worden geformuleerd:

Artikel 1

Lid 1: De regering voert een algemeen rijksbeleid met betrekking tot de decentrale bestuurslichamen.

Lid 2: Onze Minister stelt te dien einde een nationale visie vast in de vorm van een Beleidskader decentraal bestuur.

Lid 3 Deze visie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid, gericht op de versterking van de interbestuurlijke verhoudingen, het waarborgen van de grondwettelijke autonomie van provincie en gemeente, de versterking van de samenhang in de toedeling van de medebewindstaken aan de decentrale bestuurslichamen, een nadere ordening van het regionale bestuur, een verbetering van de financiële arrangementen en de realisatie van vormen van conflictbeslechting. Onze Minister stelt − in afstemming met de instanties die

de afzonderlijke bestuurslichamen representeren − een ontwerp voor deze visie vast.

Lid 4: Onze Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de decentrale bestuurslichamen raakt en met de zorg voor de toepassing en naleving van het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur.

Lid 5: Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen treden Onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met Onze Minister.

Lid 6: Onze Minister maakt bedenkingen kenbaar tegen een maatregel of een voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur niet toelaatbaar voorkomt.

- *Mede-ondertekeningsbevoegdheid van de minister van BZK*

Aanbeveling 12: Om de regierol van de minister van BZK te versterken, verdient het tevens aanbeveling om deze minister een mede-ondertekeningsbevoegdheid toe te delen bij voorstellen tot taakoverheveling aan de decentrale bestuurslichamen. Deze bevoegdheid kan als volgt worden geformuleerd:

Art. 1 lid 7:

Voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister.' (zie hoofdstuk III, par. 3).

- *Revitalisering van de klassieke autonomie*

Aanbeveling 13: In het kader van de noodzakelijke herijking van het regime van taaktoedeling is vervolgens een eerste aandachtspunt de *revitalisering* van het domein van de klassieke autonomie. Waar deze autonomie thans functioneert als een soort 'restcategorie', mede omdat de daarvoor beschikbare financiële middelen in steeds sterkere mate moeten worden besteed aan tekorten die uit het medebewind voortvloeien, is er de grondwettelijke opdracht en een opdracht vanuit het Europese Handvest lokale autonomie om de klassieke autonomie zowel in de sfeer van bevoegdheden als financiële middelen

‘substantieel’ te laten zijn. Deze opdracht moet in de eerste plaats tot uitdrukking komen in een sterkere waarborgrol van de minister van BZK. Deze minister heeft reeds de wettelijke opdracht om de beleidsvrijheid in het medebewind te bewaken en te waarborgen. Voor de autonomie zou een vergelijkbare bepaling moeten worden ingevoerd:

Art. 5

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister de in art. 124 lid 1 Grondwet gevestigde autonomie van provincie en gemeente. Onder autonomie wordt verstaan dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten.

Lid 2: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitoefening van de autonome taakstelling, zoals omschreven in lid 1, voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincie en gemeente.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een beperking van de autonomie van provincies en gemeenten, zoals omschreven in lid 1, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen van Onze Ministers strijdig zijn met het in artikel 1 genoemde rijksbeleid decentraal bestuur.

- *Verhoging van de algemene uitkeringen met 10 % ten behoeve van de klassieke autonomie*

Aanbeveling 14: Als uitwerking van de wettelijke bevoegdheid van de minister van BZK ter zake van de klassieke autonomie moet het rijksbeleid decentraal bestuur concrete voornemens bevatten ter vergroting en versterking van het klassiek-autonome domein. Het verdient in dat verband aanbeveling om de vrij besteedbare algemene uitkering uit het Provincie- en Gemeentefonds met 10 % te verhogen (zie hoofdstuk III, par.2).

Aanbeveling 15: Voorstellen om de algemene uitkering uit de fondsen af te schermen voor de doorwerking van medebewindstekorten moeten om principiële redenen worden afgewezen en wel omdat dit een aantasting is van de door de Grondwet gewaarborgde autonomie van provincie en gemeente.

Wel verdient het - in navolging van adviezen van de Rob - om de algemene uitkeringen te ontkoppelen van de financiering van het medebewind. Op die wijze kan een verdere 'vervuiling' van de algemene uitkeringen worden voorkomen. En argumentaties - zoals gebruikt bij de arbitrage Jeugdzorg - dat de decentrale bestuurslichamen na taakoverheveling vol verantwoordelijk zijn voor medebewindstekorten omdat het Rijk ook die verantwoordelijkheid heeft overgedragen, kunnen in dat geval doeltreffend worden ontzenuwd (zie hoofdstuk III, par. 6 en bijlage 4).

- *Een ingezetenenheffing voor provincie en gemeente*

Aanbeveling 16: Het belastingstelsel van de waterschappen laat zien dat voor decentrale bestuurslichamen evenwichtige en goed functionerende eigen belastinggebieden kunnen ontstaan. Dat is vooral het geval indien er een betrekkelijk directe relatie wordt gelegd tussen de heffing en de besteding daarvan. Om die reden is het maatschappelijke draagvlak voor de waterschaps-heffing - het belang van droge voeten en schoon water wordt snel gezien - aanzienlijk groter dan het draagvlak voor bijvoorbeeld de ozb. De invoering van een *ingezetenenheffing* voor provincie en gemeente - naast een verlaagde of een in de ingezetenen-heffing geïntegreerde ozb-belasting, opcenten-heffing etc. -, en waarbij directe relaties worden gelegd tussen de heffing en de besteding van de opbrengsten, kan tevens een belangrijke bijdrage leveren aan de vergroting van de lokale autonomie. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen worden betrokken bij de vaststelling van de bestedingsdoelen van deze ingezetenenheffing. De opbrengsten van een ingezetenenheffing kunnen wettelijk worden afgeschermd en aan gemeentelijke of provinciale doelen worden gebonden (zie hoofdstuk III, par. 2). Hierbij moet echter meteen worden aangetekend dat de invoering van een nieuw eigen belastinggebied voor provincie en gemeente een brede en diepgaande heroverweging betreft die veel verder strekt dan de enkele invoering van een ingezetenenheffing. Cruciaal is echter de gedachte dat een sterkere relatie tussen de heffing en de decentrale besteding daarvan de kurk zou moeten zijn waarop een nieuw stelsel kan drijven. In praktisch opzicht kan de heffing van een ingezetenenbelasting voor provincie, gemeente en waterschap worden gecombineerd.

- *Strikte handhaving van art. 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet*

Aanbeveling 17: De problematiek van de Jeugdzorg heeft laten zien welke noodlottige effecten medebewindstekorten kunnen hebben op de autonome taakuitoefening van de gemeenten. Of zoals de Rob dit formuleert: 'De gemeentelijke zorgtaken ontpopten zich daarmee als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegeet.' In dat verband moet tevens worden gewezen op de betekenis van art. 108 lid 3 van de Gemeentewet en het daarmee corresponderende art. 105 lid 3 Provinciewet. In die bepalingen ligt een zekere waarborg dat de financiering van het medebewind zodanig adequaat is dat hier geen nadelige gevolgen voor de klassieke autonomie uit voort vloeien. Maar dan moet in de praktijk ook wel aan die bepalingen de hand worden gehouden en daar ontbreekt het nogal aan. Aanbeveling verdient het om deze bepalingen aan te scherpen of aan te vullen en in het rijksbeleid decentraal bestuur een nieuwe handhavingspraktijk voor deze cruciale voorschriften te formuleren. Een aanvullende wettelijke formulering kan zijn:

Artikel 6

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitvoering van taken in medebewind voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincies, gemeenten, waterschappen en regionale bestuursvormen. Onder medebewind wordt verstaan dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Lid 2: Bij toepassing van artikel 2 , tweede lid van de Financiële-verhoudingswet kan Onze Minister bedenkingen kenbaar maken indien de voorgeschreven toelichtingen van Onze Ministers strijdig zijn met het bepaalde in het eerste lid.

- *Meer horizontale verhoudingen tussen de decentrale bestuurslichamen*

Aanbeveling 18: Wat betreft de taaktoedeling aan provincie en gemeente gold in de laatste decennia van de 20e eeuw het zogenaamde '*primaat van de hoofdstructuur*' als centraal beleidsuitgangspunt. Bij de toedeling van taken werden deze primair verdeeld over rijk, provincie en gemeente en secundair aan andere bestuurslichamen. Dit primaat van de hoofdstructuur werd na 2007 - na het rapport van de VNG-commissie-Van Aartsen - voor een belangrijk deel ingeruild voor het zogenaamde beleidsconcept van de '*gemeente als eerste*

overheid'. Hoewel de commissie-Van Aartsen uitstekende en samenhangende voorstellen presenteerde, werden deze overwegend niet gerealiseerd en ging het concept van de 'gemeente als eerste overheid' een geheel eigen leven leiden met averechtse gevolgen op tal van terreinen. Alles wat los en vast zat, zou in aanmerking komen voor decentralisatie naar de gemeenten, ongeacht de vraag of er voldoende beleidsvrijheid en financiële middelen bij werden geleverd. Decentralisatie werd opgevat en toegepast als een niet gekanaliseerde opdracht om waar mogelijk de bevoegdheid en taken van de gemeenten uit te breiden. Zo verdwenen rond het jaar 2010 in dat verband de provincies en de waterschappen nogal buiten beeld met provincie-'bashing' en 'waterschaps-'bashing' als gevolg. Aanbevolen kan worden om bij taaktoedeling het uitgangspunt van 'de gemeente als eerste overheid' los te laten en de diverse decentrale bestuurslichamen meer horizontaal te positioneren en in hun eigen waarde te laten, zodat op basis van inhoudelijke criteria tot taakverdeling kan worden overgegaan (zie hoofdstuk III, par.3 en par. 8).

- *Versterking van de relatie tussen taaktoedeling en beleidsvrijheid voor provincies en gemeenten en waarborging van de organieke stelsels, in het bijzonder het hoofdschap van staten en raden.*

Aanbeveling 19: Voor de provincies en de gemeente is er in dat verband aanleiding om voor het medebewind de relatie tussen taaktoedeling en beleidsvrijheid aanzienlijk sterker te maken. In de huidige decentralisatiebepalingen - 114 lid 1 en 115 Provinciewet en 116 lid 1 en 117 Gemeentewet - is die koppeling er onvoldoende. In de praktijk is gebleken dat deze decentralisatie-bepaling niet differentieert tussen het zogenaamde mechanische medebewind en het meer vrije medebewind, waardoor het noodzakelijke aspect van beleidsvrijheid uit het zicht verdwijnt. Taken die een puur uitvoerend karakter hebben, kunnen of moeten op basis van deze decentralisatienorm eveneens aan provincie of gemeente worden overgedragen. Bij taaktoedelingen in medebewind dient vervolgens rekening te worden gehouden met het stelsel van de organieke wetgeving en in het bijzonder met het hoofdschap van provinciale staten en gemeenteraden. Aanbevolen wordt om de algemene decentralisatie-bepaling te herformuleren en wel als volgt:

Artikel 4

Lid 1: Onze Minister bevordert de decentralisatie naar provincies en gemeenten en bevordert de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten bij de regeling en bestuur die van hun besturen worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke wijze aan deze beleidsvrijheid inhoud en vorm zal worden gegeven.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken en waarbij in een geringe beleidsvrijheid is voorzien, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke gronden is gekozen voor taaktoedeling aan provincie of gemeente en niet aan andere decentrale bestuurslichamen of voor een vorm van deconcentratie.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Vervolgens vragen art. 13 en 14 aandacht voor de organieke stelsels en in het bijzonder het hoofdschap van staten en raden:

Artikel 13

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen, gemeentebesturen en waterschapsbesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden, wijkt van het bepaalde in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet niet af dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 14

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden houdt rekening met het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen in provincie en gemeente, zoals gevestigd in art. 125 Grondwet.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken b indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid, voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur (zie hoofdstuk III, par. 3 en par. 8).

- *Samenwerking en regiovorming houden het constitutionele stelsel van het decentraal bestuur in stand*

Aanbeveling 20: In de Grondwet heeft het regionale bestuur nauwelijks een duidelijk profiel. Art. 135 Grondwet machtigt de wetgever hier regels te treffen, waarbij in de instelling van openbare lichamen kan worden voorzien. Desondanks is het stelsel van regionaal bestuur van groot belang om het constitutionele stelsel van decentraal bestuur in stand te houden. Door de vele vormen van bestuurlijke samenwerking - vooral vorm gegeven door toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), maar ook vormgegeven in meer informele samenwerkingsvarianten - kunnen de meeste schaalvraagstukken min of meer worden opgelost. Zo kan taaktoedeling ook aan kleinere gemeenten - al dan niet met een zekere aandrang of een verplichting tot regionale samenwerking - formeel een uniforme toedeling van taken aan alle gemeenten in stand laten. De samenwerking op bovengemeentelijk of boven-provinciaal (regionaal) niveau - al dan niet in Wgr-verband - is derhalve in constitutioneel en organiek opzicht de caoutchouc - de rubberpasta - die het gehele stelsel van binnenlands bestuur bij elkaar kan houden. Het verdient in dat opzicht aanbeveling deze samenwerkingsvormen naar waarde te schatten, hoezeer er ook een slechts indirect constitutioneel doel is (zie hoofdstuk II, par. 3).

- *Bij taaktoedeling in medebewind aan de decentrale besturen beperken samenwerking en regionaal bestuur het functioneren van de decentrale bestuurslichamen in aanzienlijke mate*

Aanbeveling 21: Voor de eerste fase van de Wgr-samenwerking in de vorige eeuw kon worden volgehouden dat interbestuurlijke samenwerking tussen gemeenten, provincies de uitzondering op de regel vormde en dat deze overwegend beleidsarme samenwerking niet of nauwelijks inbreuk maakte op het vrijelijk opereren van de politieke stelsels in gemeente en provincie. Het wegzetten van beleidsarme taken naar samenwerkingsverbanden kwam dat vrije functioneren van gemeente en provincie juist ten goede. In de afgelopen decennia is in die situatie aanzienlijk veranderd. Grote delen van het gemeentelijke budget hebben een regionale component en uit onderzoek blijkt dat deze regionale component niet gepaard gaat met een volledige zeggenschap en controle daarover, alleen al niet door de veelheid van samenwerkingspartners. Het is vooral om die reden dat deze ontwikkeling dwingt tot een herbezinning op het regionale bestuur.

- *Een 'gesloten huishouding' voor het regionale bestuur*

Aanbeveling 22: Gezien de na te streven preferentie van de bestuurslichamen van de algemene democratie bij beleidsvolle taken (zie hoofdstuk III, par. 8) behoort handhaving van de 'gesloten huishouding' van het samenwerkingsbestuur of regionaal bestuur als een belangrijk uitgangspunt te worden geformuleerd in het rijksbeleid decentraal bestuur. Dit betekent dat in de regionale bestuursvormen op basis van de Wgr of anderszins geen recht van initiatief bestaat om taken op te pakken die niet door de samenwerkingspartners aan het samenwerkingsverband zijn gegeven. En ook de bijzondere wetgever bij samenwerking buiten Wgr-verband moet zich aan dit beleidsuitgangspunt houden. In de praktijk is weliswaar soms sprake van 'implied powers' - op basis van deskundigheid in de samenwerking kunnen in de richting van de deelnemende bestuurslichamen initiatieven worden geopperd - maar dat laat onverlet dat er geen sprake mag zijn van een overschrijding van de door de samenwerkingspartners gegeven bevoegdheden en taken. Hierdoor kan het onzelfstandige karakter van het regionale bestuur worden gehandhaafd (zie hoofdstuk II, par. 3 en hoofdstuk III, par. 4).

- *Het profiel van het regionale bestuur is niet eenduidig maar hybride*

Aanbeveling 23: De vijf hoofdvarianten van de Wgr - 1. de lichte samenwerkingsregeling; 2. de centrumgemeente-constructie; 3. het gemeenschappelijk orgaan; 4. het openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid en 5. de gemeenschappelijke bedrijfsuitvoeringsorganisatie (BVO) hebben als cruciale grondnorm '*vrijwilligheid*'. De deelnemende decentrale bestuurslichamen besluiten vrijwillig en in autonomie tot deelname. Er zijn bij stagnatie van samenwerking wel enkele instrumenten voor provincie en Rijk om samenwerking te stimuleren, te ordenen en zelfs in bijzondere gevallen om deze af te dwingen. Deze vormen van aanwijzing en ordening zijn echter te kwalificeren als een noodzakelijke en te billijken uitzondering op de hoofdregel van vrijwilligheid. Veel verder gaat echter de figuur waarbij door de bijzondere wetgever of door middel van akkoorden - zoals bijvoorbeeld het Klimaatakkoord - de decentrale bestuurslichamen worden verplicht tot regionale samenwerking. In deze sfeer heeft zich een explosieve groei voorgedaan. Inmiddels is deze voorgeschreven en aanbevolen categorie van regionale samenwerking - zie het B&A onderzoek - gegroeid tot maar liefst 45 % van de gemeentelijke taakstelling.[4] En dan gaat het om de RES-regio's, de veiligheidsregio's, de omgevingsdiensten, de jeugdzorgregio's etc. Daarbij moet worden vastgesteld dat deze figuur op gespannen voet staat met de organieke basisbeginselen van de Wgr. Op papier verloopt ook deze samenwerking in de regel via de Wgr, maar deze organieke wet is niet geschreven voor de vormen van min of meer verplichte samenwerking en daarom wordt aanbevolen voor deze vorm van samenwerking te voorzien in een aparte wettelijke regeling dan wel hiervoor een afzonderlijk hoofdstuk in de Wgr te ontwerpen (zie hoofdstuk II, par. 3, hoofdstuk III, par. 4).

- *De bestuursconcurrentie tussen provinciaal en regionaal bestuur*

Aanbeveling 24: Bij vormen van regionaal bestuur - vrijwillig, vrijwillig maar min of meer afgedwongen of verplicht - speelt een belangrijke rol of het gaat om beleidsarme uitvoeringstaken dan wel om beleidsvolle sectoren. Vooral in de sfeer van de verplichte of afgedwongen regionale bestuursvormen is de beleidsvolheid van de samenwerking sterk toegenomen. En dat heeft vergaande gevolgen voor de aard van sturing en controle door de

[4] B&A onderzoek-2021, par. 3.

deelnemende gemeenten. Maar het veroorzaakt tevens een hevige *bestuurs-concurrentie* tussen het regionale bestuur en de provincie die eveneens op het bovengemeentelijke niveau actief is. Indien wordt geredeneerd vanuit een preferentie van de bestuurslichamen van de algemene democratie (zie hoofdstuk III, par. 8 en bijlage 3) dan is de aan te bevelen leidraad dat bij taaktoedelingen die een belangrijke beleidsvrijheid bevatten de voorkeur moet worden gegeven aan bestuurslichamen met een rechtstreekse democratische legitimatie, een open huishouding en een volwaardig politiek stelsel. Bij de afweging van verplichte regionale samenwerking moet in dat geval voortdurend worden beargumenteerd waarom het provinciale bestuur niet kan worden ingezet. Daarbij kan worden gedifferentieerd tussen enkele of alle provincies (zie hoofdstuk II, par. 3 en hoofdstuk III, par. 4 en par. 8).

- *De onoverzichtelijkheid van het regionale bestuur*

Aanbeveling 25: Het aantal regionale samenwerkingsverbanden bedroeg in 2020 1284, in 2017 was dat aantal 1095: een stijging van 17 % in drie jaar. In 2020 werkten de gemeenten gemiddeld samen in 33 samenwerkingsverbanden. In 2017 was dat aantal gemiddeld 27, in drie jaar is de stijging 20%. Het regionale bestuur betreft (1) de klassieke Wgr-samenwerking op basis van vrijwilligheid, (2) de verplichte samenwerking vanwege de Rijksoverheid en (3) allerlei vormen van informele samenwerking in de vorm van coalities (netwerksamenwerking), waar vaak ook maatschappelijke partijen bij zijn betrokken. De groei van het regionale bestuur doet zich voor in de categorieën 1 en 2, maar ook in de sfeer van de informele samenwerking. Deze aanzienlijke groei krijgt een nog scherper profiel indien wordt bedacht dat de vele gemeentelijke herindelingen die in de recente periode zijn afgewikkeld als uitdrukkelijk doel hadden om de noodzaak van regionale samenwerking te verminderen. Dat beoogde doel is derhalve niet gerealiseerd.

De aanduiding van het regionale, samenwerkende bestuur moet derhalve breder worden getrokken dan de Wgr-samenwerking. In de praktijk bestaan er naast de Wgr-vormen veel andere vormen van regionale samenwerking, op privaatrechtelijke basis of als netwerksamenwerking en in veel gevallen informeel op basis van afspraken tussen de betrokken bestuurslichamen en andere partijen. Regio's en regionaal bestuur zijn een vorm van samenwerking tussen bestuurslichamen rijk, provincies, gemeenten, of waterschappen, en

vaak ook maatschappelijke partijen. We spreken in dit verband ook wel over coalities. Inhoud, vorm, schaal, inhoud, tijdsduur van deze regionale samenwerking zijn heel verschillend. Op deze manier kan maatwerk worden geleverd, zo is de gedachte. Voorbeelden zijn de Metropoolregio Amsterdam, U10, Regio Zwolle, die werken op basis van afspraken waarin de democratische legitimatie is geregeld via de individuele gemeenten en provincies die deelnemen. De Metropool Regio Amsterdam en de Regio Zwolle werken op die basis zelfs samen met meerdere provincies (MRA: Noord-Holland en Flevoland; Regio Zwolle: Overijssel, Gelderland, Drenthe en Flevoland). Samenwerking en regio's kunnen de bestuurlijke grens van provincies overschrijden. In de provincie Utrecht zijn drie interprovinciale regio's actief, met gemeenten in Noord-Holland en Gelderland.

De onoverzichtelijkheid van de regionale indelingen - los van de vraag naar de effectiviteit van de samenwerking - wordt derhalve steeds groter en de kwantitatieve groei neemt bepaald niet af, maar sterk toe. De rapporteurs van de Raad van Europa spreken in dat verband van het ontstaan van een 'quasi regionale overheid' in ons land. Het impliceert een enorme bestuurlijke drukte en de veelheid van regionale verbanden maken een adequate sturing en controle vanuit de volksvertegenwoordigingen van de samenwerkingspartners in nogal wat gevallen vrijwel ondoenlijk. In de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar, de Raad van State, de Rob, de VNG en anderen - zoals de Vereniging van raadsleden, de Vereniging van griffiers etc. - wordt daarom aangedrongen op het (grotendeels) *congrueren* van de regionale indelingen. Vanwege de huidige vergaande onoverzichtelijkheid en verkokering wordt aangedrongen op de vorming van *congruente regio's*. Er is derhalve een brede consensus op dit punt. Ook is er een brede consensus ten aanzien van het uitgangspunt dat een vierde bestuurslaag op basis van rechtstreekse verkiezingen niet is gewenst en wel omdat een dergelijke bestuurslaag de problemen eerder vergroot dan verkleind. Immers het karakter van verlengd decentraal bestuur wordt dan fundamenteel doorbroken en de nieuwe regionale bestuurslaag komt dan in een nog scherpere concurrentie te staan tot provincie en gemeente. De belangrijke vraag is nu op welke wijze een stelsel van congruentie zich verdraagt met het streven om geen vierde bestuurslaag in het leven te roepen. De beantwoording van deze vraag verdient diepgaand onderzoek en daarbij moet worden onderscheiden tussen (1) congruentie van regionale indelingen teneinde de overzichtelijkheid en de doelmatigheid te bevorderen en (2) congruentie met het oog op het realiseren van adequate vormen van sturing,

controle en democratische legitimatie. Het verdient aanbeveling de beoogde congruentie vooral en ieder geval te ontwikkelen met het oog op het tweede oogmerk (zie hoofdstuk II, par 3 en hoofdstuk III, par. 4).

- *Een wettelijke grondslag voor de herordening en herinrichting van het regionale bestuur*

Aanbeveling 26: Herinrichting en herordening van het regionale bestuur en opheffing van het democratisch tekort vereisen een adequate wettelijke grondslag. Daartoe dient de volgende formulering:

Artikel 17

Lid 1: Onze Minister bevordert de ordening van het regionaal bestuur.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot regiovorming en die provincies en gemeenten raken, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1 genoemde rijksbeleid decentraal bestuur.

Lid 4: Ten behoeve van het regionaal bestuur wordt bij de wet voorzien in adequate verantwoordings- en controle-fora via de gemeenteraden of anderszins. Bij territoriale samenval van regionaal en provinciaal bestuur kunnen provinciale staten worden ingeschakeld.' (zie hoofdstuk III, par. 4).

Aanbeveling 27: De minister van BZK krijgt in het eerste lid van het voorschrift uit aanbeveling 26 een expliciete ordeningstaak inzake het regionale bestuur. Dat is noodzakelijk om aan de wildgroei van regionale bestuursvormen en aan de monopolies van de vakdepartementen die hier bestaan een einde te maken. Illustratief is hier bijvoorbeeld de aankondiging van de ministers Hugo de Jonge en Sander Dekker in het najaar van 2019 dat voor de Jeugdzorg een andere en andersoortige regionale ordening moet worden ingevoerd. De aankondiging van dit voornemen was ook voor het departement van BZK min of meer een verrassing. Ook bij de diverse andere, min of meer verplichte vormen van regionale samenwerking waren de rol en invloed van het departement van BZK en de minister minder dan marginaal. De vakministers

krijgen op grond van het tweede lid een motiveringsplicht jegens de minister van BZK en bij een adequate formulering van de beleidsuitgangspunten inzake het regionale bestuur in het Beleidskader decentraal bestuur is er in het derde lid een expliciete bevoegdheid van de minister van BZK om voorstellen van vakdepartementen aan die uitgangspunten te toetsen. De breed gedeelde wens om het regionale bestuur te congrueren - met welk doel dan ook - kan eveneens worden gebaseerd op het eerste lid van dit voorschrift (zie hoofdstuk III, par. 4).

Aanbeveling 28: Uit de gegevens van de regionale samenwerking blijkt dat voor de gemeenten in 95 % van de samenwerkingsvormen niet is voorzien in een directe vertegenwoordiging van raadsleden; bij slechts 5% van de gemeenschappelijke regelingen is dat wel het geval. Samenwerking en regionaal bestuur zijn dus vooral een aangelegenheid voor decentrale bestuurders, colleges en burgemeesters en de lokale volksvertegenwoordiging moet dan maar proberen om hier invloed en controle op uit te oefenen. Hoewel de Wgr voor de vijf belangrijkste samenwerkingsvormen hier diverse instrumenten geeft, is voor het gros van de decentrale volksvertegenwoordigers er geen touw meer aan vast te knopen en blijven de sturing, controle en verantwoording structureel ondermaats. Om die reden is aan te bevelen dat de minister van BZK een specifieke wettelijke zorgplicht krijgt om adequate verantwoordings- en controle-fora in het leven te roepen. Langs die weg kan het democratische tekort geheel of grotendeels worden opgelost (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Samenval van provinciaal en regionaal territoir: experimenteermogelijkheid*

Aanbeveling 29: In een aantal landelijke provincies - zoals Zeeland, Friesland, Drenthe en Groningen - is er een samenval van het provinciale territoir en het territoir van sommige regionale bestuursvormen. Voor het onderscheiden van die beide territoria is in sommige gevallen een duidelijke ratio, zoals bij de veiligheidsregio's en wel omdat deze regionale instituties uitdrukkelijk zijn gekoppeld aan de burgemeesters als gezagsdrager in de sfeer van openbare orde en veiligheid. Voor andere vormen van regionaal bestuur - zoals die in het sociaal domein - is die koppeling er niet of veel minder en zou de provincie heel

goed en zonder democratisch tekort bepaalde vormen van regionaal bestuur kunnen overnemen. Dit vormt weliswaar een aanzienlijke doorbreking van de uniformiteitsgedachte, het bevat immers een nogal vergaande vermenging van gemeentelijke en provinciale rollen en het laat het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur in dat geval geheel los. Het zou echter de moeite waard kunnen zijn om in een enkele provincie hiermee te experimenteren. De laatste zinsnede van het in aanbeveling 26 genoemde voorschrift schept een basis voor dergelijke experimenten en nieuwe vormen van differentiatie (zie hoofdstuk III, par. 4 en meer uitgebreid over het verschijnsel differentiatie: hoofdstuk III, par. 5).

- *Geen verplichte regiovorming zonder specifieke wettelijke grondslag*

Aanbeveling 30: In het verdere verleden, maar ook recent zijn vormen van regionaal bestuur ontstaan zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag. De voorheen gevormde regionale politie was al vrijwel klaar toen nog aan de wetgeving moest worden begonnen en ook bij de vorming van de RES-regio's was er geen wettelijke grondslag. Dergelijke vormen van regionaal bestuur maken in de regel inbreuk op de positie van de decentrale bestuurslichamen en op de bevoegdheden van de afzonderlijke bestuursorganen. Zo werd bij de regionale energietransitie overeen gekomen dat in de eerste fase van de energieplannen de gemeenteraden geen instemmingsrecht bezaten en de colleges volledig bevoegd zouden moeten zijn. Bij een vergaande operatie als de energietransitie is een dergelijk vergaande beperking van bevoegdheden van de gemeenteraden onaanvaardbaar indien daarvoor geen wettelijke grondslag aanwezig is. Het is daarom wenselijk dat in de wet wordt vastgelegd dat verplichte regiovorming zonder wettelijke grondslag niet meer tot de mogelijkheden behoort. Het volgende voorstel kan hier toe dienen:

Artikel 16

Lid 1: Vormen van regionaal bestuur die door Onze Minister die het aangaat verplicht aan provincies en gemeenten worden opgelegd, vereisen een specifieke wettelijke grondslag (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Beperkte financiële aansprakelijkheid bij verplichte regiovorming*

Aanbeveling 31: De sturing en controle van het regionaal bestuur door decentrale bestuurders en volksvertegenwoordigers is uiterst problematisch. In de eerste plaats omdat er meerdere samenwerkingspartners zijn en om die reden de invloed van de afzonderlijke partners per definitie beperkt is. In de tweede plaats omdat de veelheid van regionale samenwerkingsconstructies en hun uiteenlopende karakter een grote tijdsinvestering vergt van betrokkenen. En in de derde plaats omdat de instrumenten voor sturing en controle beperkte mogelijkheden geven en ook sterk uiteen lopen. Een vast gegeven bij alle vormen van regionaal bestuur is echter dat de financiële aansprakelijkheid volledig en over de gehele linie blijft berusten bij de samenwerkingspartners. Bij vrijwillige vormen van samenwerking is dat vanzelfsprekend; bij verplichte samenwerking is die vanzelfsprekendheid er niet of veel minder. Om die reden wordt aanbevolen om bij verplichte vormen van regionaal bestuur een algehele of gedeeltelijke financiële aansprakelijkheid van de Staat aan te houden.

Artikel 16:

Lid 2: Bij toepassing van deze verplichte vormen van regionaal bestuur wordt van rijkswege in de financiering voorzien en wordt een financiële aansprakelijkheid van de Staat aangehouden. Deze financiering gaat van het Rijk naar de gemeenten en van de gemeenten vervolgens naar de betreffende regio (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Het regionale bestuur bestaat niet; de provincie is het primaire regionale bestuur*

Aanbeveling 32: Het is een illusie om alle vormen van samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen in één mal te willen persen. De verschillen tussen de diverse vormen van samenwerking zijn daarvoor te groot en de motieven voor samenwerking te uiteenlopend. Vanuit het concept van één overheid is bovendien maximale flexibiliteit gewenst in de regionale samenwerking. Vanuit die optiek is het ongewenst om een debat te beginnen over het congrueren van alle regionale bestuursvormen en -verbanden. Een dergelijke structuurdiscussie zal tot weinig resultaat kunnen leiden omdat onvergelijkbare grootheden zich niet laten verenigen, en bovendien resulteert een dergelijke vorm van congruentie de facto in een vierde bestuurslaag. Anderzijds is handhaving van de huidige ontwikkeling, waarbij de volksvertegenwoordigingen in provincie en gemeente en de algemene besturen van waterschappen meer dan 1500

vormen van samenwerking moeten aansturen, controleren en legitimeren vanuit een oogpunt van de democratie in geen enkel opzicht meer aanvaardbaar. Handhaving van deze situatie en verdere uitbreiding van deze regionalisering van het decentraal bestuur zal de erosie van de provinciale-, gemeentelijke- en waterschaps-democratie alleen maar verder gaan versnellen. Om die reden is een eerste remedie en aanbeveling om zoveel mogelijk te bezien in hoeverre huidige en nieuwe vormen van regionaal bestuur kunnen worden ondergebracht bij de provincies. Zo hadden in grote delen van het land de betreffende provincies heel goed de functie van de RES-regio's kunnen behartigen. Ook in ander verband dient de provincie in het regionaal bestuur een veel meer geprofileerde positie in te nemen (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Hervorming van het regionaal bestuur heeft een hoge 'sense of urgency', waardoor 'niets doen' geen optie is*

Aanbeveling 33: Voor zover het minder aangewezen is om de provincies een functie te geven in het regionale bestuur, is er een gerede aanleiding tot algehele bezinning op de grondslagen en vormen van het regionale bestuur en de regionale samenwerking. De grote maatschappelijke opgaven van de komende jaren - in de sfeer van energie-transitie, klimaatbeleid, woningbouw, infrastructuur etc. - zullen een doelmatige invloed en democratisch goed geborgde inzet vragen van de besturen die op bovengemeentelijk en regionaal niveau actief zijn. In die zin hebben de bezinning op en de hervorming van het regionale bestuur een hoge 'sense of urgency' en zijn 'niets doen' en handhaving van de ongebreidelde en verkokerde regiovorming geen optie. Daarbij moet echter meteen worden aangegeven dat gemakkelijke oplossingen niet voorhanden zijn en moet de aanbeveling zijn dat blauwdrukken voor structuurverandering moeten worden vermeden, want de Nederlandse traditie laat zien dat dergelijke plannen bij voorbaat tot mislukken zijn gedoemd. Ook de rapporteurs van de Raad van Europa dringen in hun recente visitatie aan op herbezinning betreffende het regionale bestuur en wel om de quasi-regionale overheid beter te voorzien van verantwoording en democratische controle.

- *Problematisering van het regionaal bestuur in het Beleidskader en het presenteren van een procedure op welke wijze de beoogde herbezinning vorm en inhoud gaan krijgen*

Aanbeveling 34: Het verdient dan ook aanbeveling om in het *Beleidskader decentraal bestuur 2022* het regionale bestuur te problematiseren en te duiden en een procedure te vermelden op welke wijze aan de noodzakelijke herbezinning op het regionale bestuur - in nauw overleg met de koepels - in de komende tijd vorm en inhoud zal worden gegeven.

- *Het congrueren van het regionaal bestuur als inhoudelijke bouwsteen voor de herbezinning*

Aanbeveling 35: In onder meer de boven genoemde adviezen van de Raad van State, de Raad voor het openbaar bestuur, de Werkgroep-Ter Haar en anderen en in talrijke analyses van onderzoekers wordt een herordening van het regionaal bestuur bepleit, waarbij het *congrueren* als instrument wordt voorgesteld. In deze voorstellen tot congruentie wordt niet echt en finaal duidelijk gemaakt wat precies wordt beoogd en tot welke resultaten deze congruentie kan leiden. Het is om die reden dat in dit rapport in hoofdstuk III, par. 4 een beschouwing wordt gepresenteerd waarin het verschijnsel 'congruent regionaal bestuur' nader wordt geduid en wordt uitgewerkt. In de hierna volgende aanbevelingen 36 tot en met 39 worden de belangrijkste aspecten van deze beschouwing samengevat en onder ogen gezien. Voordelen en nadelen worden geschetst en ten slotte wordt geconcludeerd dat de beoogde congruentie vooral zou moeten worden gericht op het wegwerken van het democratisch tekort van het regionaal bestuur, waarbij het beperkt congrueren van de regio-indelingen behulpzaam kan zijn. Het verdient dan ook aanbeveling om in de beoogde herbezinning de verschillende vormen van congruentie te wegen en onder meer op basis daarvan te besluiten tot hervorming en aanpassing.

- *Congruentie in vormen en soorten: drie hoofdmodaliteiten.*

Aanbeveling 36*:*

Modaliteit I: Bundeling en integratie over de gehele linie

Beziet men alle regionale indelingen in Nederland tezamen en wordt daarbij de beleidsvolheid van de taakstelling in relatie tot de decentrale bestuurslichamen mede als criterium genomen dan is daar een soort gemiddelde uit af te leiden en dat gemiddelde beweegt zich rond het aantal van 30 territoria. Er zijn - zoals

blijkt uit de Regio-atlas van BZK - bijvoorbeeld 25 veiligheidsregio's, GGD- en GHOR-regio's, 29 regionale omgevingsdiensten, 28 intergemeentelijke sociale diensten, 42 jeugdzorgregio's, 19 woningmarktregio's, 30 RES-regio's, 35 arbeidsmarktregio's. Sommige regio-indelingen kennen een veel lager aantal - bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel (5) en de Wlz-regio's (8) of veel meer, zoals de Sociale werkvoorziening (87) en het Passend onderwijs (meer dan 70). Relateert men de regio's aan de beleidsrelatie met de gemeente dan valt vanwege hun specifieke en eigensoortige karakter een aantal regio's af en dat zijn juist vele regio's met een veel groter of een veel kleiner aantal dan 30. En dat gemiddelde van ongeveer 30 regionale territoria maakt het in beginsel mogelijk om in een transitie de regio's die daarvoor in aanmerking komen onder te brengen in een vaste regio-indeling voor Nederland die bestaat uit een aantal van 25 tot 30 vaste regionale bestuurseenheden. Onder regie van de minister van BZK kan deze transitie worden voltooid en dan zou vervolgens het uitgangspunt kunnen gelden dat deze vaste regio-indeling in beginsel voor de wetgever en de vakdepartementen als uitgangspunt geldt, waarbij zwaar gemotiveerde afwijkingen in de toekomst de uitzondering op de hoofdregel vormen. Vervolgens zou als uitgangspunt kunnen gelden dat ook de decentrale bestuurslichamen deze vaste regio-indeling gaan gebruiken voor hun vrijwillige samenwerking, waarbij afwijkingen als gemotiveerde uitzondering op de hoofdregel kunnen worden aangemerkt. Aan de provincie - of twee provincies bij grensoverschrijding - kan hier een coördinerende rol en een toezichtfunctie worden toebedeeld, met een overkoepelende aanwijzingsbevoegdheid van de minister van BZK (zie hoofdstuk III, par. 4).

Modaliteit II: <u>Partiële bundeling en integratie van regio-indelingen</u>

Een andere werkwijze is om de vrijwillig aangegane samenwerkingsregelingen - al dan niet op basis van de Wgr - ongemoeid te laten en de congruentie te beperken tot de regionale bestuursvormen die verplicht aan de decentrale bestuurslichamen worden of zijn opgelegd. Nu de min of meer verplichte regionale bestuursvormen - zoals de RES-regio's, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, jeugdzorgregio's etc. - zich eveneens bewegen rond het getal van 30 kan worden voorzien in ongeveer 25 tot 30 vaste regionale verbanden. Het vormen van 25 á 30 vaste regio's maakt dan deels een einde aan de onoverzichtelijkheid en verkokering van de zeer talrijke regio-indelingen, maar kan vooral een mogelijk aantrekkelijk aanknopingspunt vormen om de effectiviteit van het beleidsvolle regionaal bestuur aanzienlijk te verbeteren en de positie van de deelnemende partners te versterken. In het huidige sterk

verkokerde regionale bestuur wordt met zeer talrijke formats, instituties en verhoudingen gewerkt, waardoor het voor lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers nauwelijks nog mogelijk is om te voorzien in ordentelijke sturing, controle en verantwoording. Of zoals de Rob dat verwoordt: in de regionale samenwerkingsverbanden is sprake van “policy without politics” en in de gemeenteraden en provinciale staten van “politics without policy”. Om die kloof te overbruggen kan worden overwogen om partieel in congruente regio’s te gaan werken, waardoor de organisatorische kracht van zowel de regio als de partners aanzienlijk kan worden versterkt. Het regionale bestuur behoudt dan overwegend het karakter van verlengd lokaal bestuur, maar door partieel in een vast territoir te gaan werken, kunnen stabiele bestuursculturen ontstaan die de doeltreffendheid zeer ten goede kunnen komen. De bundeling en integratie van de verplichte samenwerkingsvormen bevorderen bovendien dat de bestuurlijke drukte in het regionale bestuur aanzienlijk kan worden teruggebracht.

Modaliteit III: <u>Bundeling en integratie van de democratische zeggenschap: een ‘huis voor de regio’</u>

Een derde modaliteit is om de congruentie te beperken tot een bundeling en integratie van de democratische zeggenschap en het veelvormige karakter van de regionale bestuursvormen deels, overwegend of geheel in tact te laten. In de huidige constellatie is niet alleen sprake van zeer uiteenlopende regio-indelingen, maar tevens van een uiterst versnipperde en verkokerde ordening van de democratische zeggenschap. Door die versnippering zijn de democratische zeggenschap van de decentrale volksvertegenwoordigingen en de democratische legitimatie van het regionale bestuur ondermaats. De nieuwe mogelijkheden in de Wgr om die democratische zeggenschap aan te vullen, zullen dat probleem maar heel gedeeltelijk kunnen verbeteren. Om die reden kan worden bepleit om vooral voor de meer beleidsvolle en verplichte vormen van regionale bestuur te voorzien in nieuwe en aanvullende vormen van democratische zeggenschap en legitimatie. Omdat de beleidsvolle regionale verbanden zeer uiteenlopende beleidsvelden betreffen - woningmarkt, veiligheid, jeugdzorg, arbeidsmarkt, regionale energiestrategie etc. - ligt het niet erg in de rede om te gaan werken met een eenvormig democratisch platform, met daarbij een vaste personele bezetting van dat platform en een vaste bezetting van hen die vatbaar moeten zijn voor controle, aansturing en verantwoording. Het zijn de burgemeesters die een dominante rol hebben in de veiligheidsregio, terwijl het de wethouders sociaal domein zijn

die een cruciale rol vervullen in de jeugdzorgregio. Om die reden kan in een dergelijk model een werkwijze worden gehanteerd die trekken vertoont van de Europese Unie. In de Unie wordt gewerkt met een vaste structuur maar een wisselende personele bezetting. Zo kent de Raad van ministers van de EU een vaste structuur en besluitvormingscultuur, maar de bezetting van de Raad verschilt per beleidsdossier. De ene keer zijn het de ministers van Financiën, de andere keer de ministers van Landbouw van de lidstaten die in deze vaste structuur bijeenkomen en dat in relatie tot de betrokken en ook steeds wisselende leden van leden van de Europese commissie. Bij toepassing van een congruente democratische zeggenschap op regionaal niveau kan op een zelfde manier worden gewerkt. Door de vaste structuur van de congruente democratische zeggenschap met een kleine vaste staf en griffie - verzameld in een 'huis voor de regio' - kan een bestuurscultuur ontstaan die waarborgen biedt voor adequate informatievoorziening aan de deelnemende partners, betrouwbare en transparante procedures, minder bestuurlijke drukte en aanzienlijk minder kosten. Maar vooral biedt deze vaste institutionele ordening de mogelijkheid om een groot deel van het democratische gebrek van het regionale bestuur op te heffen. Eerder werd aangegeven dat in slechts ongeveer 5% van de huidige samenwerkingsconstructies is voorzien in een directe vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden. Regionaal bestuur is vooral bestuurders-bestuur en dat betekent dat de indirecte en heel magere betrokkenheid van de decentrale volksvertegenwoordigers het belangrijkste democratisch gebrek vormt. Het onderbrengen van de wisselende personele bezetting van het democratische platform in een vaste institutionele ordening maakt het veel beter mogelijk om de sturing, controle en verantwoording in de richting van de deelnemende partners aanzienlijk te verbeteren. In de eerste plaats kan dan als uitgangspunt van regionaal bestuur worden geformuleerd dat bij beleidsvolle taaktoedelingen aan de regio er altijd een directe rol is voor de betreffende raadsleden die op het betreffende beleidsdossier als regiovertegenwoordiger worden aangewezen door de volksvertegenwoordiging van de betrokken decentrale bestuurslichamen. Beleidsvolle taaktoedelingen aan de regio zonder een directe verantwoordingsrol van een democratisch platform - zoals thans bij de veiligheidsregio's - zijn dan voortaan uitgesloten. De huidige 5% betrokkenheid van decentrale volksvertegenwoordigers in samenwerkingsconstructies kan op die manier worden omgebogen naar een directe betrokkenheid in een veel grotere mate (zie hoofdstuk III, par. 4). En indien gewenst kan dit 'huis voor de

regio' tevens een taak vervullen bij het organiseren van invloed en zeggenschap in het kader van de reguliere en vrijwillige Wgr-samenwerking.

Aan welke voorwaarden zou een dergelijk model van congruente democratische zeggenschap moeten voldoen?

In de eerste plaats moet worden overwogen in welke delen van het land het regionale platform toepassing zou kunnen vinden. Indien wordt afgezien van een 'overname' van een deel van het regionale bestuur door de provincies in bepaalde delen van het land (zie aanbeveling 32) - en wel op basis van de overweging dat dit strijdig is met het beginsel van verlengd decentraal bestuur - dan zou een dertigtal regionale platforms kunnen ontstaan. Wordt een vast aantal beoogd, dan ligt het in de rede om zoveel mogelijk de beleidsvolle regio's naar dat aantal van 30 te trekken en dat geldt dan zowel voor de huidige als nieuwe regionale vormen. Een alternatief is om het aantal platforms te laten variëren met het aantal gemeenten (en andere bestuurslichamen) dat betrokken is bij ene of andere vorm van regionale samenwerking, bijvoorbeeld 25 platforms voor de veiligheidsregio's, 30 platforms bij de RES-regio's en 42 bij de jeugdzorg-regio's. Een dergelijke variatie compliceert weliswaar de ordening van de democratische zeggenschap onnodig, maar is in beginsel wel uitvoerbaar. Waar mogelijk zou echter moeten worden bezien of een middeling van de beleidsvolle regionale indelingen naar een vast aantal van 30 mogelijk is, en de uitzonderingen bevestigen dan de hoofdregel. In ieder geval kan voor toekomstige regiovorming het vaste aantal als maat worden aangehouden.

In de tweede plaats is het in dat geval nodig om het regionale platform van volksvertegenwoordigers te ordenen op basis van het beginsel van politieke representatie. Dat houdt in dat het platform in wisselende personele samenstelling politiek evenredig is samengesteld en derhalve politieke fractievorming de regel is. Daarbij komt de politieke representatie tot stand door rekening te houden met de grootte van de deelnemende decentrale bestuurslichamen en hun volksvertegenwoordigingen. Bij samenwerkingsvormen, waarbij meerdere decentrale bestuurslichamen zijn betrokken, kunnen bestuurders en volksvertegenwoordigers van provincie en waterschappen worden toegevoegd.

Om de druk op lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers te verlagen kan in de derde plaats worden overwogen om vanwege de gestructureerde deelname aan het regionale platform in het 'huis van de regio' het aantal raadsleden van de gemeenten met 15 % te vergroten, zodat aan de regionale

volksvertegenwoordiging op een adequate manier vorm en inhoud kan worden gegeven. Bij aanwijzing van de regionale vertegenwoordigers kunnen de raden geheel vrij worden gelaten, maar eventueel kunnen op de kandidatenlijsten ook speciale regiovertegenwoordigers worden aangewezen. Vanwege de gespecialiseerde deelname aan het regionale platform lijkt de eerste route het meest wenselijk.

Tot zover in samengevatte vorm over de drie modaliteiten van congruentie. Het verdient aanbeveling om in het kader van de nadere bezinning op het regionale bestuur te onderzoeken welke vormen van congruentie beschikbaar en toepasbaar zijn en daarbij kunnen de drie geschetste modaliteiten een aanknopingspunt voor gedachtenvorming zijn (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Voor- en nadelen van de drie congruentie-modaliteiten*

Aanbeveling 37:

Bij de afweging welke vormen van congruentie van het regionaal bestuur *wenselijk* zijn, is het meest cruciale punt de vraag in hoeverre daarbij kan worden voorkomen dat er een nog sterkere vierde bestuurslaag gaat ontstaan. De huidige constellatie houdt in dat die vierde bestuurslaag er in feite is. De ongebreidelde groei van het regionaal bestuur in de afgelopen decennia wettigt de conclusie dat die extra bestuurslaag feitelijk functioneert en bij ongewijzigd beleid zal die trend alleen maar verder toenemen. Vanwege de grote maatschappelijke opgaven op diverse beleidsterreinen zijn er allerlei indicaties dat de beleidsvolle interbestuurlijke samenwerking verder en snel zal uitgroeien en een verdere bedreiging zal gaan vormen voor het belangrijke primaat van de decentrale instituties van de algemene democratie: provincie en gemeente. Wordt voorzien in het algeheel congrueren van de regionale indelingen (modaliteit I) en de daarbij horende vorming een dertigtal congruente regionale bestuurs-verbanden - waarin tevens de vrijwillige samenwerking van de decentrale bestuurslichamen is opgenomen - dan is de kans groot dat dit de opmaat zal gaan vormen voor een formele vierde bestuurslaag. Ook in het verleden waren bewegingen van bundeling en integratie de aanleiding om een debat te starten over gewesten, stedelijke gebiedsautoriteiten en Wgr-plus regio's. Wordt de congruentie beperkt tot een bundeling en integratie van de verplichte vormen van samenwerking in vaste regio's, dan is de dreiging van het ontstaan van een formele vierde

bestuurslaag weliswaar minder groot, maar omdat het in dat geval gaat om de meest beleidsvolle vormen van regionaal bestuur kan ook dan een dergelijke congruentie de opmaat zijn voor een verdere verzelfstandiging van het regionale bestuur. Vanuit deze invalshoek bezien, is toepassing van de derde congruentie-modaliteit het meest voor de hand liggend. Door de vorming van regionale platforms voor sturing, controle en verantwoording door decentrale volksvertegenwoordigers behoudt het regionale bestuur het karakter van verlengd decentraal bestuur en kan het vraagstuk van het democratisch gebrek op een adequate manier worden opgelost, zonder dat aan het veelvormige karakter van de interbestuurlijke samenwerking afbreuk wordt gedaan (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Geen subrogatie van politieke representatie, zoals voorgesteld door de Rob*

Aanbeveling 38: De Raad voor het openbaar bestuur stelt voor om het democratisch tekort van het regionale bestuur onder meer op te lossen door bij samenwerkingsconstructies tenminste één volksvertegenwoordiging aan te merken als verantwoordingsforum. Dat zou bijvoorbeeld kunnen impliceren dat in een samenwerkingsverband de gemeenteraad van de grootste gemeente optreedt als het *enkele* verantwoordingsforum. Dat voorstel is niet alleen een 'testimonium paupertatis', maar vooral in organiek en constitutioneel opzicht onaanvaardbaar en in strijd met de beginselen van politieke representatie. Subrogatie van politieke representatie door een gemeenteraad namens andere gemeenteraden is een wezensvreemd element in ons constitutionele bestel en moet om die reden als ongrondwettig worden gekwalificeerd. Het verdient derhalve aanbeveling om dit voorstel niet in overweging te nemen (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Gedifferentieerde financieringsvormen voor de regio*

Aanbeveling 39: In de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar en van de Raad voor het openbaar bestuur wordt bepleit om bij grote maatschappelijke opgaven voor de regio's - zoals de woningbouw, de energietransitie, het vervoer - gebruik te maken van een andere financieringssystematiek dan die via het Provincie- en Gemeentefonds. Via onder meer 'lump-sum' financieringen die opgavegericht zijn, kunnen op een effectieve en gedifferentieerde manier

de nogal uiteenlopende regionale taakstellingen worden ingevuld. Bij toepassing van een stelsel van congruente regionale platforms kunnen de regio-vertegenwoordigers en de betrokken bestuurders met dergelijke gedifferentieerde financieringsvormen goed uit de voeten en voor hun gebied maatwerk leveren (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Herbezinning op de grondslagen van het regionale bestuur vereist toegespitste wettelijke bevoegdheden van de minister van BZK*

Aanbeveling 40: Herbezinning op de grondslagen van het regionale bestuur heeft als onlosmakelijke voorwaarde dat de minister van BZK een wettelijke bevoegdheid krijgt om deze ordening te initiëren en er op toe te zien dat de in het leven geroepen grondslagen en vormen worden gerespecteerd (zie de aanbevelingen 26 t/m 31).

- *Handhaving van de inrichtings-uniformiteit, meer ruimte voor taakdifferentiatie*

Aanbeveling 41: Een belangrijk constitutioneel en organiek uitgangspunt in Nederland is dat qua *inrichting* van het decentraal bestuur de uniformiteitsgedachte geldt. Het wordt belangrijk gevonden dat derden - burgers, bedrijven en organisaties - in de provincie en de gemeente een vaste bestuurseenheid zien en er derhalve zoveel mogelijk op kunnen rekenen dat de bestuursorganen van de onderscheiden bestuurslichamen de positie innemen die hen gelijkelijk door de Grondwet en organieke wet zijn toebedeeld. Zo is bijvoorbeeld het besef belangrijk dat de colleges als eenheid opereren; als gevolg daarvan hebben de individuele leden van die colleges een beperkt bestuursmandaat en derhalve zijn de individuele collegeleden altijd afhankelijk van de collegiale besluitvorming. Vooral bij toezeggingen van individuele bestuurders aan derden is dit een belangrijk uitgangspunt. En zo geldt dat ook voor verschillende andere onderdelen van de inrichting van het decentraal bestuur. Ook voor de interne opbouw van het provinciale en het gemeentelijke bestuursmodel is die eenheid van inrichting van betekenis. Het biedt een aanknopingspunt voor min of meer stabiele bestuursculturen in de verhouding tussen de verschillende bestuursorganen. Het verdient daarom aanbeveling deze inrichtings-uniformiteit zoveel mogelijk in stand te laten en differentiatie te beperken tot de sfeer van de bevoegdheidsuitoefening. De bijzondere

wetgever stelt nog wel eens voor om ook op het punt van de inrichting te differentiëren; het behoort tot de taak van de minister van BZK om deze uniformiteit als organieke waarde te bewaken (zie hoofdstuk III, par. 5).

- *Verdergaande vormen van differentiatie bij taaktoedeling*

Aanbeveling 42: Wat betreft de taaktoedeling wordt reeds op enige schaal gedifferentieerd. Is taaktoedeling van complexe taken aan grote gemeenten veelal niet problematisch, voor kleinere gemeenten wordt in die gevallen met regelmaat voorzien in een verplichting tot regionale samenwerking en wel omdat uitvoering van die toe te delen taken de capaciteit van deze kleine gemeenten te boven gaat. Formeel worden deze taken dan wel doorgesluisd naar de betreffende gemeenten, maar de facto komt deze taakstellig door de voordeur naar binnen, maar verdwijnt deze via de achterdeur meteen naar bovengemeentelijke niveaus. Ook op eigen initiatief besluiten gemeenten op diverse beleidsterreinen om tot samenwerking over te gaan, waardoor ook langs deze route het gemeentelijke takenpakket wordt verdund. Samenwerking - vrijwillig of verplicht - doet echter niet allerlei verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor deze weggezette taakstellingen teniet en dat leidt tot veel ongemak en financiële malaise. Uit een overweging om de drukte op het regionale of bovengemeentelijke bestuursniveau te verminderen, kan daarom worden aanbevolen om alternatieve vormen van differentiatie te verkennen en toe te laten. En dat zouden dan vormen moeten zijn waarbij de nadelige effecten van de huidige bestuurspraktijk min of meer worden vermeden.

Aanbeveling 43: In de voorlichting van de Raad van de State, het rapport van de werkgroep-Ter Haar, in de adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur en in de voorstellen van de VNG wordt op verschillende onderdelen bepleit om het vraagstuk van de differentiatie opnieuw onder ogen te zien en daarvoor een aangepaste wettelijke grondslag in het leven te roepen, al dan met toegespitste mogelijkheden voor experiment. In het Beleidskader decentraal bestuur moet een en ander nader worden uitgewerkt. In de wetgeving zou een en ander als volgt kunnen worden geregeld:

Artikel 15

Lid 1: Bij of krachtens de wet kan onderscheid worden gemaakt tussen provincies onderscheidenlijk gemeenten.

Lid 2: Dit onderscheid tussen provincies en gemeenten beperkt zich tot de taken en bevoegdheden die in medebewind worden opgedragen.

Lid 3: Bij of krachtens de wet kunnen gemeentelijke taken aan provincies worden overgedragen.

Lid 4: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een onderscheid tussen provincies en gemeenten of waarbij gemeentelijke taken aan provincies worden overdragen, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 5: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur (zie hoofdstuk III, par 5).

Aanbeveling 44: Het aanbevolen art. 15 ziet vooral op de sfeer van het medebewind wanneer de behoefte bestaat aan een verschil in behandeling van verschillende provincies, verschillende gemeenten of groepen van gemeenten. In autonomie kan in dit opzicht niet worden gedifferentieerd. Artikel 15 kent derhalve de mogelijkheid tot differentiatie tussen provincies en tussen gemeenten, maar maakt het aanvullend in het derde lid mogelijk om gemeentelijke taken toe te delen aan provincies. Waar het geboden is om bijvoorbeeld de taken van grote steden uit te breiden of deze grote steden taken te laten verrichten voor omliggende kleinere gemeenten, kan voor de meer landelijke gebieden in een provinciale taakstelling worden voorzien in plaats van een taaktoedeling aan de grote stad. Waar thans bijvoorbeeld taaktoedeling plaats vindt in regionaal verband met als deelnemers alle gemeenten binnen de provinciegrenzen kan op grond van deze bepaling ook worden voorzien in een provinciale taakstelling. Of bij uitbreiding van de taak van een grote stad ten koste van omliggende gemeenten kan voor andere gemeenten binnen een provincie worden voorzien in een provinciale taakstelling. Dit biedt niet alleen in die gevallen een bestuursvorm die overzichtelijk en eenvoudig is, maar ook een bestuursvorm die een democratisch gelegitimeerd verantwoordingsforum heeft en dat is bij de vormen van regionaal bestuur veel minder of veelal niet het geval (zie hoofdstuk III, par. 5 en par. 4).

- *Geen verdergaande taakdifferentiatie voor de waterschappen*

Aanbeveling 45: Verdergaande differentiatie in de sfeer van de waterschappen wordt niet aanbevolen. Gezien de huidige schaalgrootte van de waterschappen is er geen reden voor taakdifferentiatie en het zou in die zin de klok ook sterk terugzetten. Tot 2005 vierde taakdifferentiatie bij de waterschappen hoogtij en waren er in één en hetzelfde gebied vaak verschillende waterschappen voor de verschillende taken. Vooral op initiatief van de UvW, dus de waterschappen zélf, is hier een einde aan gekomen, waardoor de waterschappen automatisch eenvormiger zijn geworden.

- *Regionale opgaven als maatwerk*

Aanbeveling 46: Het rapport van de Werkgroep-Ter Haar bevat een uitgebreide analyse van de knelpunten die zich hebben aangediend bij de realisatie van grote maatschappelijke opgaven door het decentraal bestuur. De werkgroep bepleit het bewandelen van onconventionele wegen en instrumenten om hier verbetering in aan te brengen. De grote maatschappelijke opgaven in de sfeer van woningbouw, klimaat en energietransitie, zorg en veiligheid etc. vereisen een aanpak die met de huidige middelen en mogelijkheden te veel belemmeringen ondervinden. En dat betreft dan zowel de institutionele mogelijkheden als het financiële instrumentarium. En daarbij speelt een dominante rol dat de verschillende delen van het land nogal van elkaar verschillen, waardoor het meer opgavegericht werken niet in één mal kan worden geperst. Differentiatie en maatwerk zijn dan dringend geboden. Mede op basis van een aangepaste en ruimere mogelijkheid voor differentiatie in de wetgeving behoort het Beleidskader decentraal bestuur de voorwaarden en de mogelijkheden voor experiment te bevatten om aan de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar vorm en inhoud te geven. Het verdient aanbeveling daarbij een combinatie te zoeken tussen de aangepaste vormen van regionaal bestuur, verdergaande vormen van differentiatie en nieuwe financiële arrangementen (zie hoofdstuk III, par. 4, par. 5 en par. 6).

- *De centrumgemeente-constructie als vorm van differentiatie*

Aanbeveling 47: In de huidige Wgr is in art. 8 voorzien in de 'vrijwillige mogelijkheid' van de centrumgemeente-constructie, waarbij de grote gemeente geheel of op onderdelen taken uitvoert voor de kleinere gemeente. Om de marges van differentiatie te vergroten kan in het Beleidskader

decentraal bestuur de mogelijkheid worden opgenomen om deze figuur ook beschikbaar te stellen aan de medebewindswetgever. In speciale gevallen kan dan - afhankelijk van de aard van de taak en onder strakke regie van de minister van BZK - worden voorzien in taakstellingen voor grote gemeenten zonder dat voor de kleinere gemeenten allerlei vormen van regionaal bestuur nodig zijn. De taken worden formeel wel aan de kleinere gemeenten overgedragen, maar voor de uitvoering wordt dan een betrokkenheid van de grote gemeenten verplicht gesteld en de financiële aansprakelijkheid van de kleine gemeenten geheel of grotendeels uitgeschakeld. Indien deze mogelijkheid in het leven wordt geroepen is een aanpassing van art. 8 Wgr nodig en dient het Beleidskader toetsingscriteria te bevatten.

- *Naar nieuwe financiële arrangementen: de aanwezige subjectiviteit vereist nadere objectiveringen*

Aanbeveling 48: De gebrekkige financiële arrangementen vormen een hoofdbestanddeel van de huidige perikelen in het decentraal bestuur. De financiële ordening van het decentraal bestuur heeft kwantitatieve en kwalitatieve aspecten. Sterk kwantitatief is in ieder geval de vraag hoeveel geld burgers en staat in totaliteit over hebben voor een krachtig decentraal bestuur. Nu provincie en gemeente op basis van de Grondwet beschikken over een onbepaalde autonome bevoegdheid om problemen van allerlei aard op eigen initiatief aan te pakken en voorzieningen van allerlei aard en soort voor hun gemeenschap en burgers in het leven te roepen, is het de vraag wie nu eigenlijk bepaalt hoeveel geld daarvoor beschikbaar is. Is dit een niet te definiëren en daarom bodemloze put? Of zijn hier consistente en rationele criteria voor te geven? In politiek 'Den Haag' worden de decentrale besturen nogal eens als 'rupsjes-nooit-genoeg' aangemerkt en de VNG als de 'Vereniging Nooit Genoeg' gekwalificeerd. Maar wat is (nooit) genoeg? En vooral: wie bepaalt dat? Zowel bij de vaststelling van de financiële ruimte voor de uitoefening van autonome taken als bij de vaststelling van deze ruimte voor het medebewind is er in ieder geval een hoofdrol voor het Rijk. En dat geldt ook voor de (beperkte) belasting- en heffingsdomeinen waarover de decentrale bestuurslichamen kunnen beschikken. Een onbeperkte mogelijkheid om decentrale heffingen en belastingen te hanteren bestaat niet; de wetgever markeert hier op allerlei manieren. En dit betekent dat de vaststelling van de totale financiële ruimte voor provincie en gemeente en andere decentrale bestuurslichamen - met

uitzondering van de waterschappen, want die beschikken over aanzienlijke eigen bronnen - in belangrijke mate een nationale politiek beleidskeuze is die door allerlei factoren wordt bepaald en zich dan ook nauwelijks laat objectiveren. Vervolgens moeten de beschikbare financiële middelen op een aanvaardbare en transparante wijze worden verdeeld over de provincies en de gemeenten. De heftige debatten die hierover sinds jaar en dag worden gevoerd en waarbij er alleen winnaars kunnen zijn als er voldoende verliezers zijn aangewezen, laten zien dat echt objectieve maatstaven en een algemene consensus hier nauwelijks realiseerbaar zijn. Ondanks die sterke afhankelijkheid van het Rijk en een daarbij dominante - en veelal nogal subjectieve - politieke besluitvorming is er veel aanleiding om de bestaande financiële arrangementen tegen het licht te houden en op een aantal onderdelen van een nieuwe - al dan niet wettelijke - grondslag te voorzien. Juist omdat de afhankelijkheid van politieke en meer subjectieve overwegingen hier zo groot is, moet worden aanbevolen om te zoeken naar een aantal objectiveringen die de financiële problematiek van het decentraal bestuur structureel kunnen verlichten (zie de voorgaande paragraaf 2 en hoofdstuk II, par. 2 en par. 6).

- *Betekenis en strekking van de financieringsplicht uit art. 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet*

Aanbeveling 49: In het kader van deze aanbevelingen over de financiële arrangementen blijven opzet en criteria van het Provinciefonds en het Gemeentefonds grotendeels onbesproken en in hoofdzaak ook de vraag hoe groot de totale financiële ruimte voor het decentrale bestuur zou moeten zijn. De meeste aandacht gaat uit naar de beleidsaanbevelingen en wettelijke aanpassingen die de financiering van het medebewind betreffen. De wettelijke voorschriften uit art. 105 lid 3 Provinciewet en 108 lid 3 Gemeentewet formuleren dat de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken, voor zover zij ten laste van de betrokken provincies en gemeenten blijven, door het Rijk aan hen worden vergoed. Reeds lange jaren bestaat onenigheid over de invulling en handhaving van deze voorschriften. Deze bepalingen bevatten een *rechtsplicht* om bij medebewind de decentrale overheden een adequate en passende vergoeding te geven van de kosten die zij moeten maken voor de verplichte taakuitvoering in medebewind. Deze rechtsplicht uit de organieke wet richt zich op de bijzondere wetgever (de

vakdepartementen) en op de instanties die uiteindelijk de financiële vergoeding voor het medebewind vast stellen. Hoewel de organieke wet - in casu Provincie- en Gemeentewet - niet van een hogere orde is, wordt algemeen aangenomen dat de bijzondere wetgever zich moet houden aan de dragende beginselen en regels van de organieke wet. Op dit punt wordt derhalve het beginsel - lex specialis derogat lex generalis - doorbroken. Onduidelijk is echter altijd gebleven wie hier het laatste woord heeft en wie de rechtsplicht uit deze voorschriften uiteindelijk handhaaft en om die reden kwam het regelmatig voor - en het meest scherp bij de grote decentralisaties in 2015 - dat de taakoverdracht in medebewind gepaard ging met aanzienlijke bezuinigingen of efficiency-kortingen. En indien de decentralisatie-uitkeringen dan ook nog worden ondergebracht in de algemene uitkering, dan kan dat bij medebewindstekorten aanzienlijke en negatieve gevolgen hebben voor de lokale autonomie en voor de beleidsvrijheid in andere medebewinds-domeinen. Dat hier nog steeds grote onduidelijkheden en misvattingen bestaan, blijkt bijvoorbeeld uit de Pleitnota die het Rijk in 2021 indiende bij de arbitragecommissie Jeugdzorg. Daarin redeneert het Rijk dat er geen verplichting bestaat voor de nationale overheid om medebewindstekorten in de jeugdzorg aan te vullen of voor rekening van het rijk te brengen. De gemeenten zouden in de periode 2015-2020 voldoende gelegenheid hebben gehad om de tering naar de nering te zetten. En het feit dat de vergoedingen zijn opgenomen in de algemene uitkering zou de financiële verantwoordelijkheid voor de tekorten in hoofdzaak bij de gemeenten leggen. Deze zijn immers geen uitvoeringskantoren van de rijksoverheid maar handelen hier in autonomie. Deze redenatie is niet houdbaar en ondeugdelijk. In een advies dat ik schreef voor de VNG en dat aan de arbitragecommissie is aangereikt, betoogde ik dat de argumentatie van het Rijk zeer aanvechtbaar is (zie bijlage 4). Het gaat bij de jeugdzorg om een zuivere vorm van medebewind en dan treedt de rechtsplicht van art. 108 lid 3 Gemeentewet in werking en moet een adequate kostenvergoeding worden gegeven. Indien dat achterwege blijft, zijn de gemeenten genoodzaakt om financiële middelen die zijn bedoeld voor de uitoefening van de lokale autonomie of ontleend aan andere medebewindsvrijheden aan te wenden voor het compenseren van deze medebewindstekorten. De arbitragecommissie volgde deze redenering en de regering kwalificeerde uiteindelijk het arbitrage-advies als zwaarwegend, waardoor er geheel of grotendeels aan de uitspraak gevolg zal worden gegeven. De arbitrage-commissie betoogde dat een adequate kostenvergoeding niet alleen als zodanig geboden is, maar ook vanwege de

mogelijke nadelige effecten op de autonome ruimte van de gemeenten. Door deze uitspraak is er een fundamentele breuk met het verleden en verkrijgen art. 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet een veel sterkere normatieve werking. En vanuit dat perspectief is het van eminent belang om nu de minister van BZK niet alleen de bevoegdheid te geven om te waken over de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind (zoals voorzien in de huidige bepalingen 115 Provinciewet en 117 Gemeentewet), maar deze opdracht uit te breiden naar de sfeer van de klassieke autonomie en de daarbij horende financiering (een met art. 108 lid 3 Gemeentewet corresponderende bepaling voor de autonomie), zoals tot uitdrukking gebracht in het eerder genoemde ontwerp-artikel 5 (zie aanbeveling 17 en hoofdstuk III, par. 2 en par. 6).

- *Nadere waarborgen voor de financiële arrangementen in het Beleidskader decentraal bestuur*

Aanbeveling 50: In de ontwerp-artikelen 5 en 6 wordt de minister van BZK opgedragen om in het rijksbeleid decentraal bestuur zodanige waarborgen op te nemen dat er een voldoende financiering is voor de uitoefening van autonome en medebewindstaken door provincie, gemeente en andere decentrale bestuurslichamen. Maar wat is een voldoende financiering? Invulling van deze norm vereist een nadere uitwerking naar inhoud en structuur en in ieder geval een aanpassing van art. 2 Financiële-verhoudingswet. Het voornemen tot wijziging van de Fvw moet in het Beleidskader worden opgenomen als belangrijk onderdeel van de algehele herijking van de financiële verhoudingen (zie hoofdstuk III, par. 6).

Aanbeveling 51: Het huidige artikel 2 Financiële-verhoudingswet luidt als volgt: ‘Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.’ Bij herformulering van art. 2 Fvw moet in de eerste plaats tot uitdrukking worden gebracht dat het hier geen exclusieve bevoegdheid betreft van de vakministers die de betreffende taaktoedeling voorbereiden, maar tevens van de minister van BZK, die op basis van het tweede lid van het ontwerp-artikel art. 6, een oordeel

toekomt en bedenkingen kan inbrengen. Art. 6 bevat daarvoor de volgende formulering.

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitvoering van taken in medebewind voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincies, gemeenten, waterschappen en regionale bestuursvormen. Onder medebewind wordt verstaan dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Lid 2: Bij toepassing van artikel 2 , tweede lid van de Financiële-verhoudingswet kan Onze Minister bedenkingen kenbaar maken indien de voorgeschreven toelichtingen van Onze Ministers strijdig zijn met het bepaalde in het eerste lid (zie hoofdstuk III, par. 3 en par. 6).

- *Onafhankelijke beoordeling van de noodzakelijke medebewindskosten*

Aanbeveling 52: In de tweede plaats moet bij in ieder geval de grote medebewindsdossiers via een aanpassing van art. 2 Fvw worden voorzien in een meer onafhankelijke beoordeling van de kosten die aan de taakoverheveling zijn verbonden. Via beoordeling door een onafhankelijke partij - en dat kan zijn een apart op te richten Instituut of Verificatiebureau, het Centraal Planbureau of een andere instelling - kan de voorbereiding van taakoverhevelingen en de daaraan verbonden financiële implicaties op een veel betere manier worden georganiseerd. Ook dergelijke inschattingen en doorrekeningen ex ante nemen niet alle onzekerheden weg, maar het ontstaan van vaste procedures en toetsingskaders kan de voorbereiding van decentralisaties aanmerkelijk verbeteren, ook door de betrokkenheid van de koepels daarbij. In art. 2 Fvw kan dit als volgt onder woorden worden gebracht: Lid 1: ‘Indien beleidsvoornemens vanwege het Rijk of vanwege Europese regelgeving leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, gemeenten of waterschappen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies, gemeenten of waterschappen zijn. De financiële gevolgen worden onderbouwd door een onafhankelijke partij. Bij het betreffende onderzoek wordt de opzet van dit onderzoek afgestemd met de

instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren.' (zie hoofdstuk III, par. 6).

- T*ransitiefonds voor frictiekosten en verplichte evaluatie van de financiële implicaties*

Aanbeveling 53: Tevens moet in de derde plaats worden voorzien in de mogelijkheid van een Transitiefonds waaruit frictiekosten kunnen worden afgedekt. Ook bij een betere en meer onafhankelijke inschatting vooraf van de kosten die zijn verbonden aan taakoverhevelingen blijven er altijd onzekerheden bestaan die pas bij implementatie duidelijker naar voren komen. Om die reden zou bij omvangrijke taakoverhevelingen een reservefonds moeten worden ingesteld, waaruit overgangs- en frictie-kosten kunnen worden geput. Daarnaast moet - in de vierde plaats - worden voorzien in een verplichte evaluatie van de financiële implicaties van de taakoverdracht. In de slotzinnen van het nieuwe art. 2 Fvw, lid 1 komt dit tot uitdrukking: 'Na de effectuering van de beleidsvoornemens wordt getoetst of de financiële gevolgen bij aanvang voldoende in kaart zijn gebracht. Via een Transitiefonds kunnen bij taaktoedelingen financiële fricties worden voorkomen.' (zie hoofdstuk III, par. 6).

- *Arbitrage bij verschillen van opvatting*

Aanbeveling 54: Door onafhankelijke toetsing ex ante, door het gebruik van een Transitiefonds bij de grotere taakoverdrachten en door een verplichte evaluatie van de financiële implicaties kunnen de financiële arrangementen op een steviger fundament worden geplaatst. En wat dan nog overblijft aan meningsverschillen en uiteenlopende posities kan als ultimum remedium worden onderworpen aan een uit te werken procedure van arbitrage. De arbitrage Jeugdzorg heeft laten zien dat dit middel van conflictbeslechting effectief en evenwichtig kan zijn. De arbitrage-commissie Jeugdzorg moest evenwel werken met weinig houvast en zonder toepasselijke normen en structuur en dat pleit er voor om een arbitrage als deze te voorzien van een expliciete wettelijke grondslag en deze grondslag nader uit te werken in afstemming met de koepels.

- *De elementen van art. 2 Fvw in een integraal verband*

Aanbeveling 55: Indien de elementen genoemd in de aanbevelingen 51 t/m 54 samen worden genomen, dan ziet de integrale en samenhangende herformulering van art. 2 Fvw er als volgt uit:

Artikel 2 Fvw:

'Lid 1: Indien beleidsvoornemens vanwege het Rijk of vanwege Europese regelgeving leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, gemeenten of waterschappen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies, gemeenten of waterschappen zijn. De financiële gevolgen worden onderbouwd door een onafhankelijke partij. Bij het betreffende onderzoek wordt de opzet van dit onderzoek afgestemd met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren. Na de effectuering van de beleidsvoornemens wordt getoetst of de financiële gevolgen bij aanvang voldoende in kaart zijn gebracht. Via een Transitiefonds kunnen bij taaktoedelingen financiële fricties worden voorkomen.

Lid 2: Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het eerste lid, voor zover zij ten laste van de betrokken provincies en gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed. Onze Ministers dragen via de fondsbegroting zorg voor het opvangen van de financiële gevolgen, tenzij kan worden aangetoond dat een andere bekostigingswijze beter past. Bij een andere bekostigingswijze geeft men nauwkeurig onderbouwd aan waarom deze bekostigingswijze reëel is om de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten te kunnen opvangen. Voor waterschappen wordt, indien hier aanleiding toe bestaat, op andere wijze in een vergoeding voorzien.

Lid 3: Bij verschil van opvatting over de toepassing van het bepaalde in de leden 2 en 3 kan een beroep worden gedaan op een procedure van arbitrage, waarbij de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren partij kunnen zijn.' (zie hoofdstuk III, par. 6).

Aanbeveling 56: In het kader van de herziening van de financiële arrangementen werden bij eerdere aanbevelingen reeds verschillende voorstellen gedaan. In dit financiële deel van de aanbevelingen worden die

voorstellen niet opnieuw benoemd en besproken, maar wordt volstaan met een verwijzing naar de eerdere aanbevelingen: (1) een algemene verhoging van de algemene uitkeringen met een percentage van bijvoorbeeld 10 % teneinde het autonome domein van provincie en gemeente nieuw leven in te blazen (aanbeveling 14); (2) Een ingezetenenheffing voor provincie en gemeente die aan autonome provinciale en gemeentelijke doelen is gekoppeld (aanbeveling 16); (3) Een beperkte financiële aansprakelijkheid van gemeenten bij verplichte vormen van regionaal bestuur (Aanbeveling 30); (4) Het toepassen van gedifferentieerde financieringsvormen voor de regio en 'lump sum'-financieringen voor de regio en de provincie (aanbeveling 39 en aanbeveling 46).

- *Terug naar een zuivere algemene uitkering, voorspelbaarheid van financiële arrangementen en geen solitaire wijziging van het decentrale belastinggebied*

Aanbeveling 57: Van origine bevatte de algemene uitkering uit het Provincie- en Gemeentefonds de financiële middelen die provincies en gemeenten konden gebruiken voor hun autonome taakuitoefening. In de meer recente periode is deze algemene uitkering vermengd geraakt ('vervuild' zeggen sommigen) door de financiering van het medebewind, waardoor de zichtbaarheid van de gelden voor autonomie aanzienlijk geringer is geworden. Aanbevolen wordt om deze zichtbaarheid weer groter te maken. En daarvoor is een splitsing tussen de in beginsel vrij besteedbare middelen uit de algemene uitkering - of basisuitkering zoals de Rob dat aanduidt - en de medebewindsuitkering geboden (zie hoofdstuk III, par. 2).

Aanbeveling 58: Om de voorspelbaarheid van de financiële arrangementen te vergroten kan een jaarlijkse monitor financiële positie decentrale overheden, belegd bij een onafhankelijk instituut - zoals voorgesteld door de Rob - van belangrijke waarde zijn (zie hoofdstuk III, par. 2).

Aanbeveling 59: Een vergroting en verandering van het belastinggebied van provincie en gemeente door invoering van een ingezetenenheffing is alleen zinvol in samenhang met een algehele herziening van de financiële arrangementen. Door een solitaire vergroting van het belastinggebied neemt

het risico toe dat de extra middelen moeten worden gebruikt om medebewindstekorten af te dekken (zie hoofdstuk III, par. 2).

- *Vormen van conflictbeslechting*

Aanbeveling 60: Reeds langjarig wordt van allerlei zijden aangedrongen op een vorm van conflictbeslechting indien zich problemen voordoen in de interbestuurlijke betrekkingen. Bij de nieuwe vormgeving van deze interbestuurlijke betrekkingen is het aangewezen om te verkennen welke mogelijkheden en modaliteiten hierbij kunnen worden ingezet. In het Beleidskader decentraal bestuur zou deze verkenning moeten worden aangekondigd (zie hoofdstuk III, par. 7).

Aanbeveling 61: Vanwege de VNG is voorgesteld om bij gebrek aan overeenstemming tussen de minister van BZK en de vakdepartementen een adviesrol in het leven te roepen voor een nieuw op te richten Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State dan wel deze taak toe te delen aan een sectie van de Afdeling Advisering van de Raad van State. In art. 18 uit de Proeve wordt aangegeven in welke gevallen deze adviesrol in werking kan worden gebracht. De in aanbeveling 60 aangegeven verkenning zou duidelijk moeten maken wat de voor- en nadelen zijn van deze figuur zijn (zie hoofdstuk III, par. 7).

Aanbeveling 62: Aanbeveling 55 bevat het nieuwe art. 2 Fvw, waarin in lid 3 is voorzien in een arbitrageprocedure bij geschillen over de financiële arrangementen. Letterlijk: 'Bij verschil van opvatting over de toepassing van het bepaalde in de leden 2 en 3 kan een beroep worden gedaan op een procedure van arbitrage, waarbij de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren partij kunnen zijn.' Deze vorm van arbitrage is een nadere uitwerking van de arbitrage-Jeugdzorg die in 2021 plaats vond. Het verdient aanbeveling om bij de verkenning van de mogelijkheden voor conflictbeslechting te bezien of deze vorm van arbitrage ook voor andere dossiers dan de financiële geschikt en toepasbaar is, naast of in de plaats van de eventuele rol van de Raad van State (zie hoofdstuk III, par. 7 en de toelichting bij aanbeveling 55).

- *Een toetsingskader voor taakstellingen in medebewind*

Aanbeveling 63: In de voorafgaande aanbevelingen is onder meer een nieuw feitelijk en wettelijk systeem geschetst voor de taaktoedelingen in medebewind en voor de financiële implicaties daarvan. Voor de minister van BZK is een wettelijk regime ontworpen waarin er een uitdrukkelijke en scherpere bevoegdheid in het leven wordt geroepen om in overleg en afstemming met de vakdepartementen regie te voeren over de vele aspecten van het decentrale bestuur. En daarbij geldt als algemeen vertrekpunt dat in goed overleg en in een gestructureerde samenwerking tot de beste bestuurlijke en financiële arrangementen kan worden besloten. Het departement van BZK respecteert daarbij de specifieke beleidsoverwegingen van de vakdepartementen, terwijl de vakdepartementen ruimte geven aan de 'over-all' bevoegdheid van de minister van BZK om te toetsen, suggesties voor aanpassing te doen en regie te voeren ten aanzien van het geheel van het decentraal bestuur. Wanneer een helder inzicht wordt gegeven in de gronden van die regievoering en duidelijke criteria worden vastgesteld kunnen de beide rollen - van de minister van BZK en die van de vakdepartementen - elkaar versterken en tot betere resultaten leiden en daar zijn zowel de Rijksoverheid als het decentraal bestuur mee gediend en bij gebaat. En het is ook om die reden dat een toetsingskader voor taaktoedeling niet alleen moet worden gedragen door de politiek-bestuurlijke instituties (regering en Kamers) en de koepels, maar ook door de vakdepartementen. En dat betekent dat de kenbaarheid van dat toetsingskader groot moet zijn. Een tien-punten-kader kan hier worden toegepast en aan dat tien-punten-kader liggen vijf centrale uitgangspunten ten grondslag (zie hoofdstuk III, par. 8).

- *Eerste uitgangspunt van het toetsingskader: horizontale posities.*

Aanbeveling 64: Iedere vorm van decentraal en ander bestuur heeft haar eigen waarde, mogelijkheden en onmogelijkheden. Het concept van 'de gemeente als eerste overheid' heeft in de periode 2007 tot 2015 in zijn ruwe uitwerking tal van averechtse gevolgen gehad en het beeld geschapen van eersterangs en tweederangs decentrale overheden, waarbij in het bijzonder de provincie en het waterschap op de 'back-bench' werden geplaatst. Er zijn diverse criteria te bedenken waarom bij taaktoedeling aan het ene bestuurslichaam de voorkeur

moet worden gegeven boven het andere, maar deze toedelingscriteria moeten vooral inhoudelijk zijn en niet het karakter hebben van een weinig onderscheidend en grofmazig concept, zoals dat van de 'gemeente als eerste overheid'. Dat concept impliceerde dat zo ongeveer alles wat los en vast zat aan de gemeenten zou moeten worden overgedragen. En die nauwelijks gekanaliseerde taaktoedeling heeft tot veel ongelukken en ongemakken geleid. Aanbevolen wordt om alle beschikbare vormen van decentraal en ander bestuur in hun waarde te laten en op basis van hun specifieke kenmerken en doelen te gebruiken voor goed doordachte vormen van taaktoedeling. Horizontale posities derhalve van de beschikbare bestuursvormen, hoezeer er ook wel vanuit bijzondere aspecten bezien preferente posities kunnen worden vastgesteld (zie hoofdstuk III, par. 8).

- *Tweede uitgangspunt van het toetsingskader: een preferentie voor de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie, maar geen algemeen primaat.*

Aanbeveling 65: Bij de vormgeving van overheidsbeleid wordt het geraamte van het stelsel gevormd door de rijksoverheid, provincie en gemeente. Deze drie vormen de bestuurslichamen van de algemene democratie. Hun specifieke kenmerk bestaat uit de aanwezigheid van rechtstreekse verkiezingen (met uitzondering van de Eerste Kamer), de aanwezigheid van een open huishouding met een onbepaald initiatiefrecht voor beleid en bestuur, een ruime mate van beleidsvrijheid en een stelsel van politieke representatie, met daarbij allerlei specifieke kenmerken voor de verhouding tussen de aanwezige bestuursorganen, vooral bestuur en volksvertegenwoordiging. Bij taaktoedeling die gepaard gaat met een grote mate van beleidsvrijheid of autonomie zijn het dan ook deze bestuurslichamen die als eerste daarvoor in aanmerking komen. Een volwaardig politiek stelsel vooronderstelt een ruime mate van keuzevrijheid en als die aan de orde is, dan ligt het voor de hand om als eerste te kijken naar de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie. Dat betekent - a contrario - echter niet dat er geen andere bestuurslichamen kunnen zijn die door verkiezingen worden gelegitimeerd. In het Nederlandse bestel kunnen ook verkiezingen worden gehouden voor andere gremia, zoals de universiteitsraden, lijsttrekkersverkiezingen binnen politieke partijen, ledenverkiezingen binnen maatschappelijke organisaties of bij vormen van functioneel bestuur, zoals het waterschap. De aanwezigheid van dergelijke

verkiezingen doen deze instituties echter niet toetreden tot de bestuurslichamen van de algemene democratie een wel vooral omdat daar de aanwezigheid van een open huishouding ontbreekt en ook de ordening van die stelsels niet alle elementen van politieke representatie bevatten (zie voor de betekenis van verkiezingen voor het decentraal bestuur, bijlage 3). De genoemde preferentie impliceert dat bij een ruimere mate van beleidsvrijheid bij taaktoedeling de voorkeur uit moet gaan naar provincie en gemeente en dat afwijkingen daarvan een specifieke motivering behoeven (zie hoofdstuk II, par. 2 en 3 en hoofdstuk III, par. 8).

- *Derde uitgangspunt van het toetsingskader: bij beleidsarme uitvoeringstaken is er een spiegelende preferentie voor andere decentrale bestuursvormen of diensten en agentschappen die vooral zijn gericht op uitvoering en waarbij een gelijke toepassing domineert.*

Aanbeveling 66: Kijkt men naar de ordening van de Rijksoverheid dan wordt een groot deel van de rijkstaken ook op rijksniveau uitgevoerd. Voor diverse rijkstaken is echter voorzien in uitvoering op afstand: agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, inspecties, etc. In deze uitvoeringsdomeinen is de beleidsvrijheid minimaal. Met andere woorden: hoe kleiner de beleidsvrijheid in een uitvoeringsdomein des te meer argumenten er zijn om die uitvoering op een zekere afstand te plaatsen van de politieke instituties op rijksniveau. Ook voor provincies en gemeenten heeft dit uitgangspunt zeggingskracht. Zo was langjarig het patroon in de intergemeentelijke samenwerking dat beleidsarme uitvoering in gezamenlijke bovengemeentelijke verbanden werden ondergebracht. Dat bracht geen schade toe aan het politieke stelsel en faciliteerde de uitvoeringskracht. Deze dimensie heeft in de meer recente periode sterk aan betekenis ingeboet, waardoor vele beleidsvolle taakstellingen uit het zicht van provincie en gemeente zijn geraakt. Herstel van deze dimensie is geboden. Nu een algemeen streven is om de uitvoeringsorganisaties van de nationale overheid weer dichter bij het politieke bestuur te brengen en de strikte scheiding tussen beleid en uitvoering vaarwel te zeggen, is er ook aanleiding om te bezien of de nationale uitvoeringsorganisaties geen pendant zouden moeten krijgen op regionaal of provinciaal niveau en dan in nauw contact met de decentrale bestuurslichamen.

- *Vierde uitgangspunt van het toetsingskader: functionele democratie kan een effectief alternatief zijn voor de algemene democratie*.

Aanbeveling 67: Na afschaffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op 1 januari 2015 verdwenen vele productschappen en bedrijfschappen uit het Nederlandse openbaar bestuur. Deze vorm van publiek bestuur in het domein van het bedrijfsleven vormde meer dan een halve eeuw een substantieel onderdeel van het functioneel bestuur in Nederland. Het succes van de product- en bedrijfschappen was echter heel wisselend en het ruim opgetuigde systeem van heffingen werd door het bedrijfsleven als steeds knellender ervaren. Het bestaan van deze corporatieve ordening van het Nederlandse bedrijfsleven bleef daarnaast voortdurend 'besmet' door het rond WOII gepraktiseerde corporatisme in landen die het met de democratie wat minder nauw namen. Het functionele bestuur is desondanks in Nederland in tal van schakeringen blijven bestaan en heeft in diverse vormen zijn effectiviteit bewezen en kent vormen van zeggenschap die als een goede vorm van democratische zeggenschap kunnen worden gekwalificeerd. Zo is de functionele bestuursvorm van de universiteiten en hogescholen hiervan een voorbeeld met effectieve besturen, raden van toezicht en universiteits- en hogeschoolraden. En dat geldt ook voor de waterschappen. De organisatie van het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer in Nederland trekt wereldwijd de aandacht, de expertise die in de waterschappen is opgebouwd vertegenwoordigt voor ons land een aanzienlijk exportproduct en de organisatie, de effectiviteit, de financiering en de zeggenschap van de waterschappen kennen weinig problemen, vooral indien men dat vergelijkt met provincie en gemeente. En die succesvolle toepassing van vormen van functioneel bestuur zou moeten impliceren dat - nu de decentrale bestuurslichamen, en vooral gemeenten, zuchten onder de taakuitbreidingen en steeds minder duidelijke profielen - bij sectorale taaktoedeling steeds moet worden afgewogen of ook hier geen vormen van functioneel bestuur of functionele decentralisatie uitkomst of aanknopingspunt zouden kunnen bieden. Waar vormen van deconcentratie, agentschappen en diensten een alternatief kunnen zijn indien de taaktoedeling weinig of geen beleidsvrijheid omvat (het vooral mechanische medebewind) kunnen bij meer beleidsvolle taaktoedelingen ook vormen van functioneel bestuur effectief zijn.

- *Vijfde uitgangspunt van het toetsingskader: het regionaal bestuur behoort in beginsel tot het domein van de algemene democratie.*

Aanbeveling 68: Als vijfde uitgangspunt zou moeten worden geformuleerd dat vormen van regionaal bestuur in beginsel behoren tot het domein van de algemene democratie, immers hier is overwegend sprake van verlengd lokaal of provinciaal bestuur. Maar de voorwaarde is dan wel dat er vanuit de instituties van de algemene democratie voldoende middelen en mogelijkheden zijn om dit regionaal bestuur aan te sturen en te controleren. Dat is het geval in het stelsel van de congruente regionale platforms en de daaraan inherente ordening en opzet.

- *Een tien-punten-toetsingskader*

Aanbeveling 69: Indachtig de vijf algemene uitgangspunten kan de minister van BZK - in overleg en afstemming met het betrokken vakdepartement - suggesties doen om taakstellingen aan het ene of het andere decentrale bestuurslichaam toe te delen, dan wel bij aangedragen voorstellen deze aan de vijf algemene beleidsuitgangspunten te toetsen. Vervolgens bevat het toetsingskader een *tiental* afwegingsnormen en ijkpunten waaraan de voorstellen tot taaktoedeling moeten voldoen. Deze zijn overwegend reeds en steeds afzonderlijk benoemd in eerdere aanbevelingen. Hier worden de tien toetsstenen nog eens achter elkaar en op rij gezet.

Toetssteen 1: Past het voorstel bij de constitutionele en organieke doelen van het betreffende decentrale bestuurslichaam, zoals geformuleerd in de Grondwet en de toepasselijke organieke wetgeving? (zie aanbeveling 4 en 5).

Toetssteen 2: Hebben de vakministers voldoende en tijdig inhoud en vorm gegeven aan het overleg met en de informatievoorziening aan de systeemverantwoordelijke minister van BZK? (aanbeveling 11).

Toetssteen 3: Bevat het voorstel geen onwenselijke en/of te vergaande beperkingen van de decentrale autonomie? (aanbeveling 13).

Toetssteen 4: Is voldoende en overtuigend gemotiveerd dat toedeling van de taak aan het betreffende decentrale bestuurslichaam aangewezen is en toedeling aan andere bestuursvormen minder voor de hand ligt? (aanbeveling 19).

Toetssteen 5: Is bij voorstellen tot taaktoedeling aan provincie en gemeenten voldoende vorm en inhoud gegeven aan de noodzakelijke beleidsvrijheid van deze decentrale bestuurslichamen en aan het stelsel zoals neergelegd in de organieke wetgeving, in het bijzonder aan het hoofdschap van provinciale staten en gemeenteraden? (aanbeveling 19)

Toetssteen 6: Is bij het aanbevelen of verplichten van regionale samenwerking door vakministers voldoende en overtuigend gemotiveerd dat deze aanbeveling of verplichting onvermijdelijk is en er geen betere alternatieven zijn? (aanbevelingen 25 en 26)

Toetssteen 7: Is bij verplichte regionale samenwerking op een adequate wijze voorzien in afdoende zeggenschap en controle van de deelnemende decentrale bestuurslichamen? (aanbeveling 25 en 27).

Toetssteen 8: Zijn voorstellen tot differentiatie in de taaktoedeling in overeenstemming met de daarvoor geformuleerde uitgangspunten in het rijksbeleid decentraal bestuur? (aanbeveling 43).

Toetssteen 9: Doet het voorstel voldoende recht aan de wettelijke verplichting om de kosten van het medebewind adequaat te vergoeden, zoals voorzien in de artikelen 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet? (aanbeveling 49).

Toetssteen 10: Is in het voorstel voldoende vorm en inhoud gegeven aan het voorschrift van art. 2 Fvw en de daarin opgenomen procedures en uitgangspunten, waarbij er onafhankelijke inschatting van de kosten wordt gemaakt, er een Transitiefonds is voor frictiekosten en er in financiële evaluatie wordt voorzien? (aanbevelingen 50 t/m 55).

- *Een algemene experimenteer-bepaling in Provincie- en Gemeentewet*

Aanbeveling 70: In de voorgaande aanbevelingen is op verschillende onderdelen voorzien in gedifferentieerde c.q. afwijkende arrangementen voor delen van het decentrale bestuur dan wel delen van het land, al dan niet in financiële zin. Om de algemene mogelijkheid voor experimenten te vergroten verdient het aanbeveling om in Provinciewet en Gemeentewet tevens een algemene experimenteerbepaling op te nemen.

Hoofdstuk I **Opzet en achtergronden van het onderzoek**

Paragraaf 1: *Vooraf*

In de opdrachtverlening van BZK is een onderscheid gemaakt tussen perceel 1 - De bouwstenen van het beleidskader als zodanig - en perceel 2 - Het onderzoek van B&A ter verificatie van de bestaande problematiek in het decentraal bestuur. Bij de formulering van de bouwstenen zal met regelmaat en in gestructureerde vorm aan de resultaten van dit onderzoek van B&A worden gerefereerd. In dit eerste hoofdstuk worden de werkwijze en de opzet van perceel 1 nader gespecificeerd en de contouren geschetst van de te vervaardigen rapportage.

Paragraaf 2: *De betekenis en reikwijdte van de Bouwstenen*

Hoofddoel van de rapportages uit perceel 1 en 2 is om de nieuwe minister van BZK handvatten, uitgangspunten en voorstellen aan te reiken voor de vervaardiging van een 'Beleidskader decentraal bestuur 2022' dat in de komende kabinetsperiode werkzaam kan zijn ter verbetering en versterking van de interbestuurlijke betrekkingen. Dit Beleidskader betreft een politiek-bestuurlijk document dat niet alleen interne betekenis heeft voor het departement van BZK, maar dat (1) zou moeten worden gedragen door de koepels van de decentrale bestuursorganen en (2) door het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer wordt besproken als handelingskader in de komende periode. Door voor het Beleidskader een breed draagvlak te zoeken, is de kans groter dat dit kader ook leidt tot daadwerkelijke veranderingen en verbeteringen. Het betekent dat de in perceel 1 aangereikte Bouwstenen basismateriaal, alternatieven, argumentaties etc. bevatten die politiek-bestuurlijk moeten worden gewogen en geaccordeerd.

Paragraaf 3: *Duidelijke probleemstelling*

Bij het zoeken naar oplossingen voor de haperende interbestuurlijke betrekkingen is het van groot belang om een duidelijke probleemstelling te definiëren. En daarbij is de belangrijkste hypothese dat de meeste problemen in het decentraal bestuur zijn terug te voeren op een gebrek aan uitgangspunten en criteria op het nationale niveau.

De structuur en opbouw van de decentrale en andere bestuurslichamen zijn overwegend vastgelegd in Grondwet en organieke wetgeving, maar wat die bestuurslichamen doen en als taak hebben, wordt in de vorm van medebewind of anderszins in hoofdzaak vastgesteld door de bijzondere wetgever en derhalve op initiatief van de vakdepartementen. En voor dit handelen van de vakdepartementen - ter voorbereiding van bijzondere wetgeving - functioneren in de praktijk nauwelijks algemene criteria, centrale uitgangspunten of een beleidskader waaraan de voornemens van de vakdepartementen kunnen worden getoetst. En omdat er nogal wat vakdepartementen zijn, is de taakstelling van de decentrale bestuurslichamen zeer divers, met regelmaat chaotisch en ongeordend, mede veroorzaakt door nogal uiteenlopende en mankerende financiële arrangementen. Door nu een Beleidskader decentraal bestuur te ontwikkelen kan een zekere ordening worden bewerkstelligd en kan een toetsingskader ontstaan en kunnen inzichtelijke criteria worden ontwikkeld waardoor de interbestuurlijke verhoudingen kunnen worden verbeterd. En daarbij wordt dan tevens verondersteld dat dit Beleidskader ook kan worden gehandhaafd en getoetst door een politiek-bestuurlijke autoriteit die daarvoor met adequate bevoegdheden is geëquipeerd en er ten slotte bij verschillen van inzicht een vorm van conflictbeslechting functioneert.

Deze vergaande verkokering van de taaktoedeling op nationaal niveau wordt verder gecompliceerd door de zogenaamde ‘*paradox van de beleidsvrijheid*’. In 2019 werd in opdracht van het departement van BZK door het bureau B&A een onderzoeksrapport gepubliceerd onder de titel ‘Beleidsvrijheid decentrale taken gemeenten’. Aan de hand van onder meer de toepasselijke nationale regelgeving wordt in dat rapport geïnventariseerd welke de mate van beleidsvrijheid is op de verschillende medebewindsterreinen. Er worden vier kwadranten gepresenteerd die de mate van beleidsvrijheid weergeven; (a) verplichte taken met veel voorschriften: niet beleidsvrij; (b) verplichte taken met weinig voorschriften: gering beleidsvrij; (c) niet verplichte taken met weinig voorschriften: beleidsvrij en (d) niet verplichte taken met veel voorschriften: gering beleidsvrij. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat op papier de lokale beleidsvrijheid het grootst is op de terreinen van economie, cultuur en ontspanning en openbare ruimte en recreatie. Deze beleidsterreinen zijn overwegend niet verplicht en kennen weinig ‘hogere’ voorschriften. Taakvelden met een geringe of nauwelijks beleidsvrijheid zijn Educatie en Volksgezondheid, waarbij overigens het sociaal domein geen onderdeel is geweest van dit onderzoek. Hier gaat het om taken die én verplicht zijn, meer

dan eens voorzien in omschreven of afgedwongen regionale samenwerking en deels voorgeschreven doelen of resultaten beogen. De ‘paradox van de beleidsvrijheid’ nu is dat het momenteel juist deze taken met een geringe beleidsvrijheid zijn die - vanwege de aanzienlijke financiële tekorten die daaruit zijn voortgevloeid - een beperkende en daarom nogal desastreuze invloed hebben op lokale beleidsvelden die zich kenmerken door een aanzienlijke beleidsvrijheid. Deze op papier bestaande beleidsvrijheid verdwijnt echter indien de financiële tekorten uit andere dossiers met veel minder beleidsvrijheid op deze terreinen moeten worden afgewenteld en in dat geval komt de constitutionele positie van de gemeente danig in het gedrang.

Omdat er geen algemeen toetsingskader is en geen gezaghebbende autoriteit die het geheel overziet en corrigeert, brengt de aard van het decentraal bestuur in provincie en gemeente - met een open huishouding en autonomie, geen schotten tussen de diverse taakstellingen etc.- met zich mee dat taaktoedelingen met mankerende financiële arrangementen meteen in negatieve zin doorslaan in taakstellingen die op papier een ruime of ruimere beleidsvrijheid kennen. Omdat de vakdepartementen niet op deze effecten letten - en daarvoor ook niet zijn geëquipeerd - wordt er feitelijk bij een sterk verkokerde taaktoedeling een soort ‘misbruik’ gemaakt van die decentrale bestuurslichamen die door hun aard in ruime mate *kunnen* en in dergelijke gevallen financiële middelen *moeten* re-alloceren. Illustratief is in dit verband ook dat de aanzienlijke rijksgelden die in 2021 incidenteel - en als gevolg van de arbitrage Jeugdzorg - aan de gemeenten zijn uitgekeerd voor een deel niet aan de jeugdzorg worden besteed, maar worden aangewend om ontstane tekorten in andere beleidsdossiers af te dekken.

Opmerkelijk is vervolgens - hetgeen blijkt uit het onderzoek van B&A in perceel 2 - dat de provincie als bestuurslichaam van de algemene democratie, naast gemeente en Rijk - terrein verliest. De gemeenten besteden een bedrag van ongeveer 60 miljard euro, de provincies ‘slechts’ 10 miljard euro.[5] Deze verhouding is derhalve fors verschoven ten nadele van de provincie. Uit de gegevens van B&A blijkt dat de omvang van gemeentelijke taakvelden die niet door medebewind worden geraakt 34 % bedraagt en voor de provincie 28%.[6] Of deze vrije ruimte ook daadwerkelijk kan worden gebruikt, hangt af van de vraag in welke mate financiële tekorten die door medebewind ontstaan, doorslaan in deze vrije sfeer. Voor de gemeenten is die doorwerking sinds de

[5] B&A onderzoek-2021, par. 3 en 4.
[6] Idem

decentralisaties in het sociaal domein zodanig hevig dat er van de op papier bestaande autonome sfeer - een derde van de taakstelling - in veel gevallen maar weinig is overgebleven. In het B&A onderzoek - zie ook hoofdstuk III, paragraaf 2 in dit rapport - wordt gemeld dat weliswaar een derde van de gemeentelijke taakstelling zich buiten het medebewind bevindt en derhalve hoofdzakelijk de autonome sfeer betreft, maar dat gemiddeld daar maar 17 % van het gemeentelijke budget voor beschikbaar is. Voor de provincies is van een dergelijke doorwerking veel minder sprake en dat impliceert dat hoewel de gemeente op papier over een grotere beleidsvrije sfeer beschikt, de provincie daadwerkelijk meer vrijheid heeft en die vrijheid ook als zodanig ervaart, hetgeen wordt bevestigd door het B&A onderzoek. [7]

De beide bestuurslichamen van de algemene democratie - provincie en gemeente - hebben derhalve hun eigen en uiteenlopende problemen. En het zijn deze problemen die in een Beleidskader decentraal bestuur onder ogen moeten worden gezien.

Paragraaf 4: *Organieke en andere invalshoeken*

Het 'Beleidskader decentraal bestuur' kent organieke en andere invalshoeken. Onder organieke invalshoeken wordt het volgende verstaan. Zoals gezegd zijn het de Grondwet en de organieke wetten - soms alleen de organieke wet - die in eerste aanleg de basisbeginselen bevatten van het betreffende decentrale bestuurslichaam. De vestiging en inrichting van het bestuurslichaam staan dan vast en ook zijn er diverse basis-indicaties voor de taak van het betreffende bestuurslichaam. Zo bevat art. 133 Grondwet voor het functionele bestuur van de waterschappen een voorschrift over opheffing en instelling en wordt de regeling van taken, inrichting, samenstelling van de besturen, regelgeving en toezicht overgedragen aan de wetgever en de provinciale regelgever. In de organieke Waterschapswet 1991 wordt een en ander uitgewerkt. In een afzonderlijke Waterwet werden in 2009 acht bijzonder waterbeheerwetten samengevoegd. Deze Waterwet roept derhalve - evenals de acht eerdere wetten - het waterschap op in medebewind en regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. Ook uit andere - soms Europese bron - ontstaat medebewind voor de waterschappen. Art. 133 Grondwet en de

[7] B&A onderzoek 2021, par. 2 en 3.

Waterschapswet 1991 vormen derhalve het organieke kader, waarbij als algemeen constitutioneel uitgangspunt geldt dat de bijzondere wetgever die de waterschappen in medebewind roept het organieke kader uit Grondwet en Waterschapswet respecteert en daar niet of in ieder geval niet ongemotiveerd vanaf wijkt. Voor de waterschappen kan dit organieke kader overwegend goed functioneren en wel vooral omdat de medebewindswetgever hier niet over vele vakdepartementen is verdeeld. Het is de minister van Infrastructuur en Waterstaat die niet alleen het organieke kader van de waterschappen bewaakt, maar tevens in hoofdzaak optreedt als initiator van de medebewindswetgeving in de richting van de waterschappen. Wanneer andere departementen optreden bij wettelijke taakopdrachten aan de waterschappen - zoals het departement van Economische Zaken en Klimaat - dan stelt dat extra eisen aan de bewaking van het organieke kader voor de waterschappen door de minister van I en W.

Hierbij dient nog te worden aangetekend dat de organieke wet in formeel opzicht geen hogere status heeft dan de bijzondere wet die het waterschap in medebewind roept. In beginsel is het zelfs zo dat de latere bijzondere wet af kan wijken van de eerdere organieke wet. Een algemeen aanvaard constitutioneel uitgangspunt is echter dat de bijzondere wetgever de basisbeginselen van de organieke wet respecteert en het is vooral op grond daarvan dat de minister van I en W de organieke waarden en uitgangspunten van de waterschappen kan bewaken en waarborgen. Voor de waterschappen kan derhalve het organieke profiel worden afgeleid uit de Grondwet en de Waterschapswet. En de specifieke kenmerken die hieruit tevoorschijn komen - zoals de functionele focus op kwantitatief en kwalitatief waterbeheer en de gesloten huishouding van het waterschap - tekenen het organieke profiel (de typologie) van het waterschap. Bij specifieke taaktoedeling aan waterschappen behoort dan steeds te worden getoetst of dit organieke profiel niet door de voorgestelde vorm van medebewind wordt aangetast. Voor de waterschappen geldt bovendien een groot en eigen belastinggebied waarmee een groot deel van de waterschaps-activiteit kan worden gefinancierd, waardoor bij het medebewind aan waterschappen de financiële dimensie een veel minder pregnante rol speelt dan bij andere decentrale bestuurslichamen.

Zoals in het bovenstaande is geredeneerd voor het waterschap kan ook voor de andere decentrale bestuurslichamen een organiek profiel - een typologie - worden opgesteld. Voor provincie, gemeente, ander vormen van functioneel bestuur, het regionale bestuur etc. kan aan hand van de organieke wetgeving -

en soms ook de Grondwet - worden vastgesteld welke grondnormen hier functioneren, wie deze bewaakt en op welke wijze en in welke mate van deze grondnormen kan worden afgeweken.

In het kader van perceel 1 wordt in hoofdstuk 2 een globaal organiek profiel gepresenteerd van het gros van de decentrale en andere relevante bestuurslichamen. In de daarop volgende hoofdstukken worden deze typologieën c.q. organieke profielen verbreed en verdiept, zodat een handzaam aanknopingspunt kan ontstaan voor de diverse taaktoedelingen aan het decentraal bestuur.

Het zijn echter niet alleen organieke invalshoeken die een rol spelen bij taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen. Ook andere overwegingen spelen een rol bij de taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen. Welke vorm van uitvoering van nationale regelgeving is het meest doelmatig? Welke schaal past het beste bij de uit te voeren taak? Is de uit te voeren geschikt voor een decentraal bestuurslichaam met een direct gekozen volksvertegenwoordiging of juist niet? Kan een uit te voeren taak worden toebedeeld aan enkele van de beschikbare decentrale bestuurslichamen in de betreffende categorie (bijvoorbeeld de grootstedelijke gemeenten) of is het per se noodzakelijk om deze taaktoedeling toe te delen aan alle gemeenten? Welke overige vormen van differentiatie - naar taak en vorm - zijn beschikbaar? Moet worden gerekend met vormen van overbelasting van decentrale bestuurslichamen vanwege andere taakoverhevelingen? etc., etc.

Kortom: in een Beleidskader decentraal bestuur behoren naast organieke overwegingen ook deze andere overwegingen een plaats te krijgen. In dit advies ligt enerzijds een accent op de organieke aspecten van het te ontwikkelen Beleidskader, aan diverse overige aspecten - zoals het vraagstuk van differentiatie, het schaalvraagstuk etc. - wordt anderzijds ook volle aandacht gegeven.

Paragraaf 5: *De verhouding tussen het 'Beleidskader decentraal bestuur' en de juridische bevoegdheid tot toetsing en bewaking van het Beleidskader*.

In het voorbeeld van de waterschappen kwam in de vorige paragraaf reeds naar voren dat de bewaking van het organieke profiel van de waterschappen een belangrijke constitutionele waarde vertegenwoordigd die onder meer moet worden bewaakt door de minister van I en W. Omdat de minister van I en

W ook in de regel optreedt als initiator van de medebewindswetten in de richting van de waterschappen is die bewaking niet bijzonder problematisch. Dat ligt voor de andere decentrale bestuurslichamen - vooral provincie, gemeente en regio - nogal anders. Bij de taaktoedeling aan deze bestuurslichamen zijn vele vakdepartementen betrokken en het is om die reden dat de Provinciewet en de Gemeentewet een set 'omgangsbepalingen' bevat. Deze omgangsbepalingen moeten er voor zorgen dat de systeemverantwoordelijke minister van BZK hier bewakend en toetsend op kan treden. En omdat het hier gaat om vakdepartementen die veelal eigen - aan het betreffende dossier gebonden - overwegingen hebben om tot taaktoedeling aan provincie, gemeente en regio over te gaan, is het niet voldoende dat de minister van BZK op een zekere afstand optreedt als bewaker van de organieke waarden voor deze vormen van decentraal bestuur. Een versterkte wettelijke grondslag om te kunnen toetsen en beoordelen is in dat verband zeer noodzakelijk en dat is ook de achtergrond geweest van de totstandkoming van deze omgangsbepalingen. De handhaafbaarheid van een 'Beleidskader decentraal bestuur' staat of valt dan ook met adequate en betekenisvolle bevoegdheden van de minister van BZK om de uitgangspunten en beleidsdoelen - zoals die zijn verwoord in het Beleidskader - af te dwingen in de richting van de vakdepartementen. Met andere woorden: hoe sterker de minister van BZK hier komt te staan, des te beter kan het nieuwe 'Beleidskader decentraal bestuur' tot uitvoering worden gebracht. In dat verband moet evenwel de conclusie zijn dat de omgangsbepalingen, zoals die thans in de Provinciewet en in de Gemeentewet zijn geformuleerd, nog onvoldoende basis geven om hier het verschil te kunnen maken. Een versterking en aanvulling van die omgangsbepalingen is dan ook wenselijk. Onder punt 6 wordt hier nader op ingegaan.

Dat de wettelijke omgangsbepalingen tot nu toe weinig effectief zijn geweest werd vervolgens ook veroorzaakt door het overwegend ontbreken van een materieel beleidskader voor het decentraal bestuur. Er zijn weliswaar meer algemene organieke uitgangspunten, maar scherpere criteria voor taaktoedeling aan decentrale bestuursorganen ontbreken overwegend en dan is het moeilijk om voorstellen van vakdepartementen te toetsen en te beoordelen.

Kortom: beide zijn nodig, versterkte bewakings- en sturingsmogelijkheden van de minister van BZK en een goed onderbouwd, krachtig en breed gedragen Beleidskader. Het een kan niet zonder het ander.

Paragraaf 6: *Een aparte wettelijke regeling of aanpassing van Provincie- en Gemeentewet?*

Door de VNG is voorgesteld om de versterkte positie van de minister van BZK op te nemen in een afzonderlijke organieke wet: een Wet op het decentraal bestuur. In dat geval zouden de omgangsbepalingen uit de Provincie- en de Gemeentewet over moeten worden gebracht naar deze nieuwe wettelijke regeling. Een afzonderlijke wettelijke regeling heeft als voordeel dat deze ook betrekking kan hebben op andere decentrale bestuurslichamen dan provincie en gemeente, hetgeen een meer integrale benadering van het decentrale bestuur kan bevorderen. In de nieuwe wet wordt dan de omgang geregeld met in beginsel alle decentrale bestuurslichamen. Er zijn echter ook wel nadelen aan een dergelijke constructie verbonden. In de vorige paragrafen bleek reeds dat bijvoorbeeld voor de waterschappen een geheel eigen regime bestaat met daarbij een belangrijke positie voor en systeemverantwoordelijkheid van de minister van I en W. De waterschappen vormen een belangrijk onderdeel van het decentraal bestuur, waardoor er beslist ook een medeverantwoordelijkheid is voor de minister van BZK, in ieder geval waar het gaat om de verhoudingen tussen het functionele bestuur van de waterschappen en het meer algemene territoriale bestuur van provincies, regio's en gemeenten. Maar dat neemt niet weg dat er voor de waterschappen een primaire systeemverantwoordelijkheid berust bij de minister van I en W en dat betekent ook dat de omgang van het Rijk met de waterschappen eigensoortig is en tot andere 'omgangsbepalingen' noodzaakt dan die voor provincie en gemeente. Vanuit dat oogpunt zou de aangescherpte regulering ook kunnen bestaan uit aanpassing en aanvulling van de omgangsbepalingen in de Provinciewet en in de Gemeentewet, terwijl daarnaast de Waterschapswet de omgangsbepalingen bevat in de richting van de ministers van BZK en I en W. Een bijkomend argument zou in dit verband ook nog kunnen zijn dat provincie, gemeente en waterschap zich van de andere decentrale bestuursorganen onderscheiden door de aanwezigheid van rechtstreeks gekozen bestuursorganen. Zoals uit de volgende hoofdstukken zal blijken, is de aanwezigheid van dergelijke rechtstreeks gekozen fora een wezenlijk onderdeel van hun organieke profiel.

In deze rapportage wordt de keuze gemaakt voor een aanpassing van de 'omgangsbepalingen' in de afzonderlijke organieke wetten, maar dan wel in een *Verzamelwet*, onder de benaming 'Wet op het decentraal bestuur, ter

vervanging, aanpassing en aanvulling van de omgangsbepalingen in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet etc.' Een dergelijke *Verzamelwet* bevordert de eenheid van de wettelijke aanpassingen. In dit advies zijn de wettelijke aanpassingen algemeen geformuleerd en is vanwege de overzichtelijkheid een specificatie naar de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen achterwege gelaten. Bij aanpassing van de omgangsbepalingen in de afzonderlijke organieke wetten behoort die specificatie nog plaats te vinden.

Paragraaf 7: *Opzet en werkwijze*

In het volgende hoofdstuk 2 wordt nu eerst een beknopt organiek profiel gepresenteerd van de belangrijkste decentrale bestuurslichamen en wel per categorie. Wat zijn - bezien vanuit Grondwet en wet - de belangrijkste en wezenlijke kenmerken van de provincie, de gemeente, het waterschap, de bestuurlijke regio, gedeconcentreerde bestuursvormen, zelfstandige bestuursorganen en andere vormen van bestuur met een decentrale component naar inhoud of vorm. En zijn deze vormen van niet-nationaal bestuur wel allemaal vormen van decentraal bestuur? Die beknopte organieke profielen bevatten de hoofdkenmerken. In het daarop volgende hoofdstuk 3 worden - aan de hand van enkele thema's - deze profielen en typologieën nader uitgewerkt en verdiept. En daarbij gaat het dan om thema's als: decentrale autonomie, de betekenis van verkiezingen voor decentrale bestuurslichamen, differentiatie, beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind, financiële arrangementen, conflictbeslechting etc. De behandeling van die thema's in hoofdstuk 3 voltrekt zich volgens een vast stramien: 1. Introductie; 2. Probleemduiding; 3. Wettelijk aanknopingspunt en te overwegen wijziging of aanvulling daarvan; 4. Te overwegen en mogelijke beleidskeuzes en beleidsoverwegingen ten behoeve van het Beleidskader decentraal bestuur.

Paragraaf 8*: Bronnen van de 'Bouwstenen'*

In de afgelopen periode zijn diverse documenten en onderzoeksrapporten gepubliceerd over de 'staat van het decentraal bestuur'. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) publiceerde in de aanloop naar de kabinetsformatie diverse adviezen, waaronder vooral: '*RUST-REINHEID-REGELMAAT*', Evenwicht

in de bestuurlijk-financiële verhoudingen, maart 2021; '*Advies toepassing normeringssystematiek'*, mei 2021; '*Rol nemen, ruimte geven*', De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking, mei 2021 en '*Droomland of niemandsland?*', Uitgangspunten voor het besturen van regio's', juni 2021. De Raad van State presenteerde in maart 2021 een *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen.*[8] De VNG presenteerde onder meer een uitgewerkt ontwerp voor een *Wet op het decentraal bestuur* als tweede van vier sporen.[9] En er verscheen een aantal evaluatierapporten van de in de meer recente periode afgewikkelde decentralisaties, waarbij vooral het rapport van Klaartje Peters, Peter Castenmiller, Marcel Boogers, Marcel van Dam, m.m.v. Han Warmelink, *Beginselen versus praktijken, Toetsing van decentralisatieprocessen met aanbevelingen voor versterking,* de meest toepasselijke aanbevelingen bevat. En ten slotte het rapport '*Als één overheid - Slagvaardig de toekomst tegemoet'* van de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (de werkgroep-Ter Haar), september 2020.

De probleemanalyses in al die adviezen en rapporten vertonen opmerkelijke overeenkomsten. Dat geldt ook voor een deel van de aanbevelingen voor veranderingen, voor een ander deel zijn er verschillen en andere accenten. De 'Bouwstenen' en aanbevelingen die in dit rapport worden gepresenteerd - en de probleemanalyse die daaronder ligt - borduren voort op de resultaten van de genoemde beschouwingen, adviezen en rapporten en proberen daar een zekere samenhang in aan te brengen en wel zodanig dat deze bruikbaar zijn voor een goed doordacht, evenwichtig en effectief 'Beleidskader decentraal bestuur' en voor de aanpassingen van de wettelijke context.

[8] Verzoek om voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen (W04.20.0440/1), Raad van State, 25 maart 2021 (https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@123626/w04-20-0440/#highlight=DECENTRAAL%20BESTUUR)
[9] https://vng.nl/artikelen/spoor-2-wet-decentraal-bestuur

Hoofdstuk II **Decentrale bestuurslichamen en hun organieke profiel**

Paragraaf 1*: Vooraf*

De meeste bestuursvormen die op het niet-nationale c.q. decentrale niveau functioneren, vinden hun primaire grondslag in de Grondwet en worden nader vorm gegeven in organieke wetten. Voor een aantal bestuursvormen is die grondwettelijke en soms ook wettelijke grondslag er niet, bijvoorbeeld niet voor diverse vormen van publiek-private samenwerking en een aantal vormen van regionaal bestuur. Voor deze bestuursvormen kan om die reden geen of geen eenduidig organiek profiel worden opgemaakt.

In de volgende paragrafen worden de organieke hoofdkenmerken beschreven van de belangrijkste decentrale bestuurslichamen en van organisaties die de taakstelling van het decentraal raken of kunnen raken, zoals agentschappen, zelfstandige bestuursorganen etc. En wel met als oogmerk om vast te kunnen stellen welke taaktoedelingen wel en welke minder goed passen bij het organieke profiel van de verschillende decentrale bestuursvormen.

Het accent in dit rapport ligt derhalve op het vraagstuk van de taaktoedeling. Over de organieke positie van decentrale bestuurslichamen valt veel meer op te merken, maar met het oog op het 'Beleidskader decentraal bestuur' is de taaktoedeling de voornaamste invalshoek. Deze invalshoek vraagt een korte nadere uitleg.

De uitvoering en toepassing van nationale wetgeving wordt in belangrijke mate afgewikkeld door de ambtelijke dienst van de rijksoverheid zoals georganiseerd in de departementen. Er kunnen echter overwegingen zijn om deze uitvoering en toepassing toe te delen aan andere ambtelijke organisaties, rechtspersonen, bestuurslichamen etc. Dat kunnen rechtspersonen met een wettelijke taak zijn, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, gedeconcentreerde rijksdiensten, provincies, gemeenten, regionale en functionele bestuursvormen etc. De vakdepartementen, die de bijzondere wetgeving voorbereiden, maken hierbij in belangrijke mate de inhoudelijke keuze aan welke organisatie of bestuurslichaam de betreffende taak het beste kan worden toebedeeld en daarbij spelen doelmatigheidsoverwegingen veelal een belangrijke en ook doorslaggevende rol. Bij het domineren van deze doelmatigheidsoverwegingen kunnen de organieke doelen van diverse bestuurslichamen echter onder druk

komen te staan en dat is vooral aan de orde indien deze organieke aspecten een geringe of zelfs helemaal geen rol spelen bij de taaktoedeling. Zouden bijvoorbeeld de gemeenten vele en overwegend gesloten uitvoeringstaakstellingen krijgen dan erodeert het gemeentelijke politieke stelsel, zoals gewaarborgd in Grondwet en wet, en wel omdat de keuzevrijheid tot een onaanvaardbaar minimum is gedaald. Om echter ook organieke doelen mee te laten wegen bij taaktoedelingen door de nationale overheid is het van belang om deze doelen op een rij te zetten en in elkaars verband te plaatsen. Aan de hand van de organieke hoofdkenmerken van de verschillende organisatie- en bestuursvormen kunnen dan uitgangspunten en richtsnoeren worden geformuleerd die bruikbaar zijn voor het 'Beleidskader decentraal bestuur' en die bij taaktoedeling door de bijzondere wetgever mede richtinggevend zouden moeten zijn.

Van de decentrale bestuurslichamen wordt nu eerst de gemeente behandeld, vervolgens het regionale bestuur als tussencategorie tussen gemeenten en provincie en daarna de provincie. Deze volgorde is gehanteerd omdat (1) het organieke profiel van de gemeente het meest problematisch is in de uitvoeringspraktijk, (2) het regionale bestuur druk zet, zowel op de provincie als de gemeente en (3) vooral de vraag zich opdringt waarom de regionale schaal tot uitdrukking komt in twee - elkaar beconcurrerende bestuursvormen: het regionale en het provinciale bestuur. Na de provincie volgen dan de functionele decentralisatie, met het waterschap als specifieke vorm, de gedeconcentreerde rijksdiensten, agentschappen, rechtspersonen met een wettelijke taak en de zelfstandige bestuursorganen.

Paragraaf 2: *De gemeente: basisbestuur op autonome grondslag*

De gemeente vormt een belangrijk onderdeel van de algemene democratie en kenmerkt zich - evenals het nationale stelsel en de provincie - door een stelsel van politieke representatie.

-Politieke representatie

Op basis van art. 4 Grondwet zijn er verplichte rechtstreekse verkiezingen voor de gemeente. Burgers hebben op basis van dit voorschrift recht op het actief en passief kiesrecht en wel omdat de gemeente een 'algemeen vertegenwoordigend orgaan' bezit. Daarnaast zijn op de algemene ordening van de gemeente en op de verhouding tussen de gemeentelijke

bestuursorganen tal van andere normen van toepassing die een belangrijk onderdeel uitmaken van het stelsel van politieke representatie, zoals het vrije mandaat, gerechtelijke on-vervolgbaarheid, financiële onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers, regels voor politiek ontslag etc. In de hierop volgende vierde paragraaf over de provincie en in de vijfde paragraaf over de functionele decentralisatie wordt nader ingegaan op het verschijnsel '*politieke representatie*' en op de hiervan afwijkende '*belangenrepresentatie*' die kenmerkend is voor enkele vormen van functionele decentralisatie en functioneel bestuur. En een meer uitgebreide beschouwing hierover is opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport.

-Een open huishouding

De gemeente is de basisvorm van de Nederlandse algemene en vertegenwoordigende democratie en die gemeente heeft een eigen en 'open huishouding'. De Grondwet formuleert het als volgt in art. 124 lid 1: 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.' De term 'overgelaten' is cruciaal, want brengt tot uitdrukking dat de gemeente een eigen, door de Grondwet gevestigd domein heeft - de eigen huishouding - waarin het bevoegd is om regels uit te vaardigen en bestuursbesluiten te nemen. De gemeente heeft in de eigen huishouding geen toestemming van de wetgever of het Rijk nodig om te kunnen acteren. En dat betekent dat er sprake is van een 'open huishouding'. Initiatieven voor beleidsvorming of regelstelling zijn daar mogelijk; de gemeente heeft een open en onbepaalde bevoegdheid om maatschappelijke problemen aan te pakken, voorzieningen te creëren of te stimuleren, te subsidiëren etc. Deze bevoegdheid om te acteren in de eigen, open huishouding wordt aangeduid als de klassieke autonomie van de gemeente. Hiermee is het eerste wezenskenmerk van de gemeente onder woorden gebracht.

Kenmerk 1: *De gemeente heeft een open huishouding waarbij zonder specifieke machtiging van de wetgever of het Rijk initiatieven kunnen worden genomen voor beleid, bestuur en regelstelling.*

Een tweede aspect betreft de bevoegdheid van de rijksoverheid om de gemeente in medebewind te roepen. Art. 124 lid 2 Grondwet formuleert dat als volgt: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.' De gemeente is verplicht om mee te werken aan de uitvoering van nationaal-wettelijke

regelingen. Hierbij moet meteen worden aangegeven dat de uitvoering van de Gemeentewet niet valt onder dit verplichte medebewind. De toepassing van de Gemeentewet valt derhalve binnen het autonome bereik van de gemeente. Een belangrijk aspect van dit medebewind nu is dat de toepassing daarvan gevolgen kan hebben voor de klassieke autonomie van de gemeente. Waar bijvoorbeeld een maatschappelijk probleem in autonomie wordt opgepakt door de gemeente, kunnen er allerlei redenen zijn om na verloop van tijd te voorzien in een landelijke aanpak op basis van nationale regelgeving. De opbouw van de verzorgingsstaat heeft zich bijvoorbeeld grotendeels langs deze lijn voltrokken. Tal van plaatselijke initiatieven voor armenzorg, volkshuisvesting, onderwijs etc. werden na verloop van tijd - vaak met het gelijkheidsbeginsel als hoofdmotief - overgebracht naar het nationale niveau. Waarbij dan vervolgens de nationale wet de gemeenten weer in medebewind riep om aan de uitvoering van die nationale wetten mee te werken. Er is dus een belangrijke en voortdurend in beweging zijnde relatie tussen autonomie en medebewind. En daarbij moet steeds in gedachte worden gehouden dat enerzijds de uitoefening van de klassieke autonomie in overeenstemming moet blijven met rijksbeleid en nationale wetgeving, maar anderzijds mag het medebewind - naar kwantiteit en kwaliteit - niet de klassieke autonomie wegdrukken of marginaliseren.

Kenmerk 2: *Via medebewind kunnen de gemeenten verplicht worden gesteld om mee te werken aan de uitvoering van nationale wetgeving. Aard en omvang van dit medebewind mogen niet tot effect hebben dat de klassiek autonome taak van de gemeente, zoals aangeduid in kenmerk 1, teniet wordt gedaan of wordt gemarginaliseerd.*

Een volgend kenmerk is gelegen in de aanwezigheid van rechtstreekse verkiezingen voor de gemeenteraad en het daarmee verband houdende ‘hoofdschap’ van de gemeenteraad. De ingezetenen van de gemeente - die aan de wettelijke vereisten voldoen - kiezen de leden van de gemeenteraad. En op die wijze wordt aan de ingezeten een indirecte invloed gegeven op de besluitvorming van de gemeente. Die invloed krijgt nader profiel en inhoud omdat de Grondwet formuleert dat de gemeenteraad het ‘hoofd van de gemeente’ is. Art. 125 lid 1 formuleert dat als volgt: ‘Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.’ En dit hoofdschap van de gemeenteraad waarborgt dat de indirecte invloed van de ingezetenen tot uitdrukking komt of moet komen in een substantiële invloed van de gemeenteraad op de lokale besluitvorming. De

aanwezigheid van rechtstreekse verkiezingen voor de gemeenteraad schept een lokaal politiek stelsel waarvan de gemeenteraad derhalve het hoofdorgaan is en dat impliceert tevens dat deze gemeenteraad marges moet hebben om in allerlei varianten aan de plaatselijke beleids- en besluitvorming vorm en inhoud te kunnen geven. In de Gemeentewet worden deze grondwettelijke voorschriften op allerlei manieren uitgewerkt en wel zodanig dat hierdoor een volwaardig politiek stelsel kan ontstaan. Bij de taaktoedeling aan de gemeente door medebewind moet derhalve steeds in acht worden genomen dat dit politieke stelsel en het daarmee verband houdende 'hoofdschap' van de gemeenteraad goed kunnen blijven functioneren. Zou het medebewind naar omvang en aard daarvoor te weinig ruimte laten, dan komt het (grond)wettelijke stelsel van de lokale democratie fundamenteel in het gedrang.

Kenmerk 3: *De rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraad door de ingezetenen - en het daarmee verbonden grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad - veronderstellen de aanwezigheid van een politiek stelsel waarin de klassieke autonomie en de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind substantieel zijn.*

Grondwet en Gemeentewet stipuleren vervolgens dat de gemeente als decentraal bestuurslichaam bestaat uit meerdere bestuursorganen: de gemeenteraad, het college en de burgemeester. In het licht van het hoofdschap van de gemeenteraad formuleren wet en Grondwet vervolgens allerlei verhoudingsvoorschriften tussen de drie bestuursorganen. En daarbij gaat het dan om verantwoordelijkheids- en controle-relaties. Voorschriften over benoeming en ontslag. Onverenigbaarheden en incompatibiliteiten. Voorschriften om de besluitvorming zuiver te houden etc. Deze reeksen voorschriften hebben in ieder geval als gezamenlijk oogmerk om het stelsel van de lokale democratie werkbaar te houden, maar ook om de democratische belangen van de ingezetenen en het daarmee verband houdende hoofdschap van de gemeenteraad vorm en inhoud te geven. Bij taakstellingen die van buiten de gemeente komen - en dat is bij het medebewind het geval - dient met de (grond)wettelijke basisbeginselen van deze ordening rekening te worden gehouden.

Kenmerk 4: *Bij externe toedeling van taken aan het college en de burgemeester als gemeentelijke bestuursorgaan, dient er mee te worden gerekend dat deze bestuursorganen - bezien vanuit de ordening van de lokale democratie -*

overwegend afhankelijk zijn van de invloed en het oordeel van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente.

In een politiek stelsel is het vervolgens cruciaal dat de noodzakelijk aanwezige autonomie en de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind mede tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de toepassing van het cruciale begrotingsrecht van de gemeenteraad, zoals dat is vastgelegd in de Gemeentewet. Vrije vormen van politieke besluitvorming veronderstellen de mogelijkheid om financiële middelen te alloceren en te re-alloceren, ongeacht welke financiële bronnen beschikbaar zijn. En dat betekent dat een hoofdbeginsel moet zijn dat het begrotingsrecht van de gemeenteraad zich niet in hoofdzaak mag beperken tot door de hogere overheid gedicteerde bestedingsdoelen.

Kenmerk 5: *Gesloten bestedingsdoelen in de lokale begroting dienen uitzondering te zijn en open bestedingsdoelen de hoofdregel.*

Tenslotte kan uit het stelsel van Grondwet en organieke wet worden afgeleid dat er ten aanzien van de gemeente enerzijds sprake is van inrichtingsuniformiteit en er anderzijds wat betreft de taakstelling van de gemeente diverse mogelijkheden bestaan voor differentiatie.

Kenmerk 6: *Ten aanzien van de inrichting van de gemeente en de onderlinge verhoudingen van de lokale bestuursorganen dwingen Grondwet en organieke wet tot een hoge mate van uniformiteit, terwijl ten aanzien van de taaktoedeling aan de gemeente als geheel en aan de lokale bestuursorganen afzonderlijk diverse mogelijkheden voor differentiatie bestaan.*

Paragraaf 3 *Het hybride regionale bestuur*

Een eenduidig organiek profiel van het regionale bestuur kan niet worden gepresenteerd en wel omdat dit uiteen valt in diverse vormen die nogal van elkaar verschillen. Het klassieke regionale bestuur wordt vorm gegeven via de Wet gemeenschappelijke regelingen en betreft in beginsel de vrijwillige samenwerking tussen gemeenten, en tussen andere decentrale bestuurslichamen, zoals de provincies en de waterschappen. Het regionale bestuur onder de vlag van de Wgr heeft zowel een territoriaal aspect (grotere schaal) als een functioneel aspect: samenwerking van decentrale bestuurslichamen op een bepaald beleidsonderdeel. Een mengvorm derhalve van algemeen territoriaal en functioneel bestuur.

De samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen vindt een grondslag in art. 135 Grondwet: ‘De wet geeft regels ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Daarbij kan in de instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien, in welk geval artikel 134, tweede en derde lid, van toepassing is.’ Behoudens de mogelijkheid om hiervoor openbare lichamen in te stellen, heeft dit grondwettelijke voorschrift nauwelijks enige inhoud. Desondanks is de grondwettelijke opdracht aan de wetgever om voor de samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen in regels te voorzien van groot belang voor het decentraal bestuur. Door via de Wgr vele varianten van samenwerking van decentrale bestuurslichamen mogelijk te maken, kan de basisstructuur van het openbaar bestuur - rijk, provincie en gemeente - overeind worden gehouden. Immers door middel van de bestuursvormen van de Wgr kunnen vrijwel alle schaalvraagstukken die zich voordoen min of meer worden opgelost. Zo behoeft bij taaktoedeling aan gemeenten geen enkele of geen enkele categorie van gemeenten buiten schot te blijven. Immers voor gemeenten die minder goed in staat zijn om de over te dragen taak uit te voeren kan - al dan niet verplicht - worden voorzien in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De samenwerking in Wgr-verband is derhalve in constitutioneel en organiek opzicht de caoutchouc - de rubberpasta - die het gehele stelsel van binnenlands bestuur bij elkaar kan houden.

De aanduiding van het regionale, samenwerkende bestuur moet echter breder worden getrokken dan de Wgr-samenwerking. In de praktijk bestaan er naast de Wgr-vormen veel andere vormen van regionale samenwerking, op privaatrechtelijke basis of als netwerksamenwerking en in veel gevallen informeel op basis van afspraken tussen de betrokken bestuurslichamen en andere partijen. Regio’s en regionaal bestuur zijn een vorm van samenwerking tussen bestuurslichamen rijk, provincies, gemeenten, of waterschappen, en vaak ook maatschappelijke partijen. We spreken in dit verband ook wel over coalities. Inhoud, vorm, schaal, inhoud, tijdsduur van deze regionale samenwerking zijn heel verschillend. Op deze manier kan maatwerk worden geleverd. Voorbeelden zijn de Metropoolregio Amsterdam, U10, Regio Zwolle, die werken op basis van afspraken waarin de democratische legitimatie is geregeld via de individuele gemeenten en provincies die deelnemen. De Metropool Regio Amsterdam en de Regio Zwolle werken op die basis zelfs samen met meerdere provincies (MRA: Noord-Holland en Flevoland; Regio Zwolle: Overijssel, Gelderland, Drenthe en Flevoland). Samenwerking en regio’s kunnen de bestuurlijke grens van provincies overschrijden. In de provincie

Utrecht zijn drie interprovinciale regio's actief, met gemeenten in Noord-Holland en Gelderland.

Naast de informele samenwerking in regionaal verband - buiten de Wgr om - is er de speciale categorie van de verplichte regionale samenwerking die door het Rijk wordt opgelegd of sterk wordt aanbevolen. In veel gevallen wordt daar wel gebruik gemaakt van de instituties van de Wgr, waarover verderop meer.

Een dominant beginsel van de Wgr-samenwerking is dat de diverse samenwerkingsverbanden een gesloten huishouding kennen. Dit betekent dat in Wgr-verband geen recht van initiatief bestaat om taken op te pakken die niet door de samenwerkingspartners aan het samenwerkingsverband zijn gegeven. In de praktijk is weliswaar soms sprake van 'implied powers' - op basis van deskundigheid in de samenwerking kunnen in de richting van de deelnemende openbare lichamen initiatieven worden aangedragen -, maar dat laat onverlet dat er geen sprake mag zijn van een overschrijding van de door de samenwerkingspartners gegeven bevoegdheden.

De afwezigheid van een rechtstreekse democratische legitimatie voor de Wgr-samenwerkingsverbanden houdt in dat hier sprake is van verlengd decentraal bestuur. Controle en politieke verantwoordelijkheid lopen via de democratisch gekozen bestuursorganen van de deelnemende partners en dat geldt ook voor de meer informele vormen van interbestuurlijke samenwerking.

Ten slotte kan worden vastgesteld dat deze samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen weliswaar in beginsel een vrijwillig karakter heeft, maar de wettelijke regeling biedt ook enkele aanknopingspunten voor het afdwingen van deze samenwerking. Op zichzelf genomen bestaat daarvoor een duidelijke ratio, maar in hoofdstuk 3 zal worden beschreven dat het regionale bestuur juist vanwege deze mogelijkheid van 'oplegging' in de meer recente periode nogal van kleur is verschoten met een explosie van regionale bestuursvormen als gevolg.

-Efficiency en doelmatigheid

Het hoofdkenmerk van samenwerking in Wgr-verband is doelmatig bestuur op de juiste schaal en met de juiste middelen. Er zijn globaal vijf hoofdvarianten van samenwerking: (1) de lichte regeling en dat behelst samenwerking alleen in de vorm van een overeenkomst (art. 1 lid 1 Wgr); (2) De centrumgemeente-constructie waarbij gemeenten hun taken laten uitoefenen door de grotere buur- of centrumgemeente (art. 8 lid 3 Wgr); (3) de vorming van een

gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr); (4) de vorming van een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid (art. 8 lid 1 Wgr) en (5) de gemeenschappelijke bedrijfsuitvoeringsorganisatie, kortweg als BVO aangeduid (art. 8 lid 3 Wgr).

De grondnorm voor deze vijf varianten is vrijwilligheid. De decentrale bestuurslichamen behoren in autonomie te besluiten over de vraag of wel of niet wordt deelgenomen. Is er echter een 'zwaarwegend openbaar belang' in het geding - zoals stagnatie in een regionaal beleidsdossier omdat één of enkele gemeenten niet mee willen doen aan de beoogde samenwerking - dan kunnen gedeputeerde staten gemeenten op verzoek van het bestuur van één of meer gemeenten dwingen om mee te doen. Ook kan het Rijk gedeputeerde staten manen om een dergelijke aanwijzing te geven (artt. 99, 102 en 103 Wgr). Deze vormen van aanwijzing zijn te kwalificeren als een noodzakelijke en te billijken uitzondering op de hoofdregel van vrijwilligheid. Het is een effectief instrument om bestuurlijke stagnatie te voorkomen. Veel verder gaat echter de figuur waarbij via een bijzondere wet de decentrale bestuurslichamen verplicht worden om een gemeenschappelijke regeling te treffen of waarbij door middel van akkoord - zoals het Klimaatakkoord - regionale bestuursvormen ontstaan, zoals de RES-regio's. In beginsel kan de latere wet afwijken van de eerdere wet - in casu de Wgr - maar indien deze opleggingspraktijk strijd vertoont met de organieke basisbeginselen van de Wgr - waarbij vrijwilligheid het centrale uitgangspunt is - dan levert dat bij een ruime toepassing spanning op in de ordening van het decentraal bestuur. Recente voorbeelden zijn hier: de vorming van de omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's, de jeugdzorgregio's, de RES-regio's etc.

- Een preferentie voor de bestuurslichamen van de algemene democratie

Is derhalve de Wgr-samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen een belangrijk instrument om de basisstructuur van het decentraal bestuur overeind te houden, dat neemt echter niet weg dat maatvoering en balans hier een belangrijk uitgangspunt moeten zijn. Omdat de Grondwet en de organieke wet hier geen nadere materiële normen bevatten, wordt het op het eerste oog geheel aan de bestuurspraktijk overgelaten hoe hiermee wordt omgegaan. Vanuit een zekere preferentie voor de bestuurslichamen van de algemene democratie kan evenwel als een cruciaal constitutioneel en organiek uitgangspunt worden geformuleerd dat bij taaktoedelingen die een belangrijke beleidsvrijheid bevatten de voorkeur moet worden gegeven aan

bestuurslichamen met een rechtstreekse democratische legitimatie, een open huishouding en een volwaardig politiek stelsel. Gaat het om taken met een meer uitvoerend karakter of om taken die bijvoorbeeld vanwege de betekenis van het gelijkheidsbeginsel een meer uniforme toepassing vereisen, dan maakt dit het meer aanvaardbaar om daarvoor bestuursvormen toe te passen die niet behoren tot de bestuurslichamen van de algemene democratie - Rijk, provincie en gemeente -. Zie voor een nadere uitwerking van dit uitgangspunt hoofdstuk 3, paragraaf 8: 'Typologie van de decentrale bestuurslichamen: een toetsingskader voor taaktoedeling in medebewind'.

Een dergelijk archimedisch punt is vooral ook nodig omdat de Wgr-samenwerking weliswaar een nuttig instrument is om schaalvraagstukken op allerlei manieren op te lossen, maar er is tegelijkertijd het gevaar dat juist door een veelvormige en ongebreidelde toepassing van samenwerkingsformules de positie van provincie en gemeente wordt uitgehold. Voor gemeenten speelt dat vooral indien de kwantiteit van de samenwerking hen boven het hoofd groeit, waardoor controle en verantwoordelijkheid sterk worden bemoeilijkt. Ook indien oplegging van samenwerking uitgebreide vormen aanneemt, heeft dat een sterke en negatieve weerslag op de positie van de gemeente en vooral de gemeenteraden. En ten slotte is van doorslaggevende betekenis dat bij de toegepaste vormen van samenwerking de aard van het construct zodanig moet zijn dat afdoende vormen van verantwoording en controle beschikbaar zijn voor de deelnemende bestuurslichamen, waaronder vooral de gekozen volksvertegenwoordigingen.

In organiek en constitutioneel opzicht is op dit punt ook de positie van het provinciale midden-bestuur fundamenteel in het geding. Vanuit de genoemde preferentie voor de bestuurslichamen van de algemene democratie bij taken met ruime beleidsvrijheid zou de toepassing van vormen van regionaal bestuur - van welke aard dan ook - pas aan de orde moeten zijn indien er dwingende contra-argumenten zijn om de betreffende taak niet aan de provincie toe te delen. Het is immers ook de provincie die op bovengemeentelijk en derhalve regionaal niveau opereert. Wordt dit constitutionele en organieke uitgangspunt niet in acht genomen - en de bestuurspraktijk laat dit op grote schaal zien - dan ontstaat er op het niveau van de regio een hevige bestuurs-concurrentie tussen provinciaal en regionaal bestuur en raakt de provincie in het defensief. In hoofdstuk 3 worden deze effecten en implicaties nader onder ogen gezien.

-Explosieve groei van de regionale component in de taakstelling van gemeenten

Uit het onderzoek van B&A blijkt dat de provincies de minste verplichting hebben tot regionale samenwerking, door hun aard en opbouw hebben de waterschappen de meeste verplichtingen op dit punt, gevolgd door de overheidsinstellingen op afstand. De aard van de opgelegde samenwerking voor waterschappen verschilt wel wezenlijk ten opzichte van die van gemeenten: het gaat bij de waterschappen vaak om afstemmings- en coördinatieverplichtingen, waar het bij gemeenten veel vaker ook gaat over verplichte gezamenlijke uitvoering van taken. Voor de gemeenten is ten aanzien van 61% van de taken geen regionale samenwerking voorgeschreven. De aanbevolen samenwerking bedraagt 7 % en de voorgeschreven regionale samenwerking is 32 %. Voor het beslag op het budget zijn de cijfers: budgetbeslag zonder voorschriften tot samenwerking 49%, budgetbeslag met aanbevolen samenwerking 6 % en budgetbeslag met verplichte samenwerking 45%.[10]

Over de vrijwillige samenwerking van gemeenten ontbreken exacte cijfers omdat deze nauwelijks tot een gemiddelde kunnen worden gekwantificeerd vanwege het verschil tussen grote en kleine gemeenten. Voor de meeste gemeenten kan er echter van worden uitgegaan dat het aantal ‘verbonden partijen’ - anders dan de voorgeschreven samenwerking - varieert tussen de 10 en 20.[11] Globaal betekent dit dat ‘overall’ gemiddeld de helft van het gemeentelijke takenpakket en van het lokale budget een regionale samenwerkingscomponent bevat en derhalve ook het gemeentelijke budget voor een zeer aanzienlijk deel wordt gekenmerkt door samenwerkingsconstructies. Maarten Allers berekende dat in 2005 gemiddeld 5% van de gemeentelijke uitgaven verliep via samenwerking, in 2018 was dat opgelopen naar gemiddeld 20%. Voor de kleinere gemeenten zijn die percentages aanzienlijk hoger, oplopend tot 40 % van de lokale begroting. Allers concludeert dat een groot deel van de overheidsbegrotingen van

[10] B&A onderzoek-2021, par. 3, 4 en 5.

[11] In het Rob-rapport ‘Droomland of niemandsland’, a.w. p. 21 wordt vermeld dat in 2017 de toen nog 393 gemeenten gemiddeld in 27 samenwerkingsverbanden opereerden, waarbij vooral sprake is van overdracht van collegebevoegdheden. Dat aantal steeg - ondanks de afname van het aantal gemeenten - in 2020 naar gemiddeld 33 samenwerkingsverbanden per gemeente, een stijging van meer dan 20%. Ook wordt vermeld dat in slechts 5% van de gemeenschappelijke regelingen is voorzien in een vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden. Het aantal samenwerkingsverbanden in ons land bedroeg in 2020 1284. In 2017 was dat 1095, een stijging van 17 %.

gemeenten is onttrokken aan democratische controle en niemand zich daar erg druk over lijkt te maken.[12] Hoewel exacte cijfers over eerdere periodes ontbreken, kan met enige zekerheid worden vastgesteld dat de groei van de regionale component in het gemeentelijke handelen in de afgelopen decennia enorm en explosief is geweest, waarbij uiteraard de grote decentralisaties in het sociaal domein uit 2015 het meest in het oog springen.

Paragraaf 4: *De provincie: midden-bestuur met een open huishouding en een stelsel van politieke representatie*

-De betekenis van politieke representatie

In paragraaf 2 over de gemeente werd vastgesteld dat een stelsel van politieke representatie is voorbehouden aan bestuurslichamen die een 'algemeen vertegenwoordigend orgaan' bezitten. Er gelden daarvoor verplichte verkiezingen, maar de aanwezigheid van politieke representatie heeft ook andere gevolgen, in het bijzonder voor de verhouding tot andere decentrale bestuurslichamen en voor de interne opbouw en verhoudingen tussen de diverse bestuursorganen. Dit maakt dat de instituties met een stelsel van politieke representatie zich in de eerste plaats onderscheiden van bestuurslichamen die zich kenmerken door een vorm van 'belangenrepresentatie', zoals de waterschappen. In de tweede plaats is de aanwezigheid van politieke representatie maatgevend om het betreffende bestuurslichaam als onderdeel aan te merken van de algemene democratie. En als een bestuurslichaam daartoe behoort dan levert dat een zekere preferentie op bij de toedeling van taken die een ruime mate van beleidsvrijheid bezitten. In hoofdstuk 3 wordt deze preferentie van de algemene democratie nader uitgewerkt. Op deze plaats is er aanleiding het verschijnsel 'politieke representatie' nog wat nader toe te lichten en wel vooral omdat dit voor het provinciale midden-bestuur een speciale betekenis heeft. In de volgende paragraaf worden dan de stelsels met 'belangenrepresentatie' nader toegelicht.

Het verschijnsel 'politieke representatie' kent een lange ontwikkelingsgeschiedenis en wordt bepaald niet alleen geconstitueerd door het verplichte actief en passief kiesrecht. Er zijn naast het algemeen kiesrecht diverse annexe constitutionele waarden die politieke representatie haar

[12] Maarten Allers in VNG-magazine, nr. 15, 5-10-2018.

huidige vorm en inhoud hebben gegeven. Daarbij is het vrije mandaat c.q. het verbod van last van cruciale betekenis, alsmede de gerechtelijke on-vervolgbaarheid van volksvertegenwoordigers, hun financiële onafhankelijkheid, regels voor politiek ontslag en een hele reeks bepalingen uit de Kieswet die een adequaat evenwicht scheppen tussen de formele kiezersdemocratie en de feitelijke partijendemocratie.

En het is dan ook deze politieke representatie die in ieder geval tot uitdrukking komt in het functioneren van de algemeen vertegenwoordigende organen op (1) Europees niveau, (2) rijksniveau - behoudens de Eerste Kamer waarvoor de Grondwet een uitdrukkelijke uitzondering maakt - (3) in de provincie en (4) in de gemeenten.

Belangrijk is de vraag of vormen van politieke representatie in formeel of materieel opzicht primeren boven vormen van belangenrepresentatie, waarbij al dan niet een verkiezingssystematiek wordt gebruikt. In verschillend opzicht kan van een preferente positie van bestuurslichamen met politieke representatie worden gesproken. Een zekere mate van preferentie ontstaat in de eerste plaats omdat de bestuurslichamen met algemeen vertegenwoordigende organen het normstellende kader formuleren waarbinnen vormen van belangenrepresentatie moeten functioneren. In de tweede plaats - en in verband met het vorige punt - hebben de bestuurslichamen met een algemeen vertegenwoordigend orgaan een ‘open huishouding’, terwijl voor andere bestuurslichamen een ‘gesloten huishouding’ functioneert. Bij een ‘open huishouding’ hebben de bestuurslichamen een algemeen initiatiefrecht en een open bevoegdheid om problemen op te lossen die zich voordoen binnen de eigen ‘huishouding’, uiteraard voor zover niet is voorzien in hogere regelgeving. Bij een ‘gesloten huishouding’ is voor iedere taakuitoefening door een decentraal bestuurslichaam een specifieke machtiging van de wetgever noodzakelijk en er bestaat dan geen algemeen initiatiefrecht om nieuwe beleidsvelden te scheppen. Deze relatie tussen de aanwezigheid van een ‘open huishouding’ en het functioneren als algemeen vertegenwoordigend orgaan loopt overigens niet helemaal rond. En wel omdat het Europees parlement wel als een algemeen vertegenwoordigend orgaan wordt aangemerkt, maar ‘Europa’ heeft geen ‘open huishouding’. Hetzelfde gold voor de vroegere deelraden in Amsterdam en Rotterdam.

Op basis van deze twee invalshoeken - (1) regelgevende kaderstelling en (2) wel of geen ‘open huishouding’ - kan worden gezegd dat in hiërarchisch opzicht de

politieke representatie oftewel de algemene democratie primeert ten opzichte van de belangenrepresentatie. En op basis hiervan zou een preferentie van de algemene democratie, die is gebaseerd op politieke representatie, boven de bijzondere democratie, die is gebaseerd op belangenrepresentatie, kunnen worden aangenomen. Deze preferentie van de algemene democratie boven die van de bijzondere democratie is van nogal andere aard dan het primaat van de hoofdstructuur, zoals eerder benoemd. Het primaat van de hoofdstructuur of een primaat van de gemeente als eerste overheid richt zich vooral op een preferentie inzake taaktoedeling, terwijl de preferentie van de algemene democratie zich oriënteert op een kader-stellende en beperkende functie ten aanzien van bijzondere vormen van representatie. Bovendien geldt hier dat de kwantitatieve betrokkenheid van in beginsel alle Nederlanders of alle ingezetenen een ruimere vorm van representatie oplevert dan bij de meeste vormen van belangenrepresentatie. En tenslotte is een belangrijk criterium van de algemene democratie - voor het rijk, de provincie en de gemeente - dat autonomie (een 'open huishouding') en beleidsvrijheid in medebewind voor gemeente en provincie de hoofdkenmerken en constitutionele randvoorwaarden zijn voor een stelsel van politieke representatie. De burgers hebben via verkiezingen en anderszins de mogelijkheid om de besluitvorming van de algemeen vertegenwoordigende organen en de annexe bestuursorganen te beïnvloeden. En om die reden heeft de algemene democratie een heel andere opbouw en gelden daarvoor allerlei annexe constitutionele waarden die horen bij een stelsel van politieke representatie.

Vervolgens kan worden geconstateerd dat een algemeen primaat van de hoofdstructuur niet is af te leiden uit de Grondwet en uit de organieke wetgeving, het gaat hier uitdrukkelijk om een 'beleidsuitgangspunt'. Voor een preferentie van de algemene democratie boven de bijzondere democratie is de grondslag wel af te leiden uit de tekst en het stelsel van Grondwet en wet. Nu een primaat van de hoofdstructuur in de bestuurspraktijk schadelijke en averechtse effecten kan hebben op het punt van een ongeclausuleerde taaktoedeling, waardoor de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie overbelast raken en taken uitoefenen die in sommige gevallen veel beter zouden kunnen worden behartigd door functionele bestuurslichamen of andere uitvoeringsorganisaties, is het van betekenis om niet langer te spreken van een primaat van de hoofdstructuur, maar van een *preferentie van de algemene democratie*. Met andere woorden: omdat de bestuurslichamen van de hoofdstructuur in regelgevend opzicht kader-stellend zijn voor andere

decentrale bestuurslichamen en omdat zij een ‘open huishouding’ hebben, is er een zekere hiërarchie ten opzichte van andere decentrale bestuurslichamen.

De implicatie voor de provincie (en ook voor de gemeente) is dat bij taaktoedeling in medebewind waaraan beleidsvrijheden zijn verbonden zij in een preferente positie moeten worden geplaatst. In de bestuurspraktijk blijkt evenwel dat de provincie bij taaktoedelingen met beleidsvrijheid nogal eens wordt gepasseerd en aan andere bestuursvormen - waaronder vooral de regionale - voorkeur wordt gegeven.

-Kenmerken van het provinciale bestuur

De zes kenmerken, die in paragraaf 2 voor de gemeenten werden benoemd, zijn tevens van toepassing op de provincie en behoeven hier niet meteen te worden herhaald. De organieke kernmerken van gemeente en provincie vertonen derhalve een grote mate van overeenkomst, desondanks verschilt het profiel van de provincie van het gemeentelijke en wel vooral omdat de provinciale taakstelling andersoortig is, veroorzaakt door de specifieke aard van het provinciale midden-bestuur.

Provincies nemen als midden-bestuur taken op zich die vragen om een regionale schaal (openbaar vervoer, ruimtelijke ontwikkeling, natuurbeheer) en oefenen coördinerende taken uit in de middenpositie tussen Rijk en gemeenten (zie verderop over de schanierfunctie en vangnetfunctie). De provincies hebben momenteel de volgende zeven kerntaken:

1. Duurzame ruimtelijk ontwikkeling en waterbeheer
2. Milieu, energie en klimaat
3. Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
5. Regionale economie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur

De taken die provincies uitvoeren binnen deze gedefinieerde taakgebieden zijn grotendeels door de bijzondere wetgever aan de provincies toebedeeld. Hiervoor worden zij dus in medebewind geroepen (Grondwet artikel 124, lid 2). Bij deze kerntaken is het belangrijk te vermelden noemen dat niet alle een

wettelijke grondslag hebben, maar soms ook hun oorsprong hebben in een bestuursakkoord en financiële verwerking. Vervolgens is ook het interbestuurlijk toezicht (IBT) van betekenis. De IBT-taak is van wezenlijk belang voor het stelsel van 'checks and balances' in het binnenlands bestuur. Toezicht is niet slechts een facet van de 'scharnierfunctie', maar een wezenlijk onderdeel in het stelsel van het openbaar bestuur.

De specifieke karaktertrekken van de provincie als midden-bestuur komen tot uitdrukking in de volgende functies:

- de integratiefunctie die er op een aantal terreinen voor zorgt dat wordt geïntegreerd wat in de vorm van medebewindstaken – vaak verkokerd en als gevolg daarvan soms onvoldoende samenhangend – van rijkswege op de gemeenten afkomt;

- de scharnierfunctie waarvoor de provincies als bestuurlijk midden bij uitstek geschikt zijn: coördinatie (de gemeenten waar nodig verplichten tot wederzijdse afstemming van beleid en tot samenwerking in de gevallen dat die afstemming en samenwerking niet vanuit de gemeenten zelf tot stand komen), conflictoplossing, allocatie van middelen en voorzieningen, uitoefenen van toezicht en geschillenbeslechting;

- de bestuurlijke organisatiefunctie, die de provincies een belangrijke rol geeft bij de intergemeentelijke samenwerking en de wijziging van de gemeentelijke indeling;

- een servicefunctie voor gemeenten, waarbij de provincie kennis en informatie verschaft;

- het optreden als belangenbehartiger voor de 'eigen' gemeenten, voor haar bevolking als geheel en voor het totaal van de binnen haar territorium gevestigde instellingen en bedrijven;

- een vangnetfunctie voor de taken die andere overheden niet of niet goed vervullen;

- een sturende, kader-scheppende functie voor maatschappelijke organisaties; de provincies zijn bij uitstek geschikt voor het bijeenbrengen en onderhouden van contact met allerlei organisaties die op provinciale of regionale schaal functioneren;

- een uitvoerende functie bij de 'doetaken' waarop de territoriale omvang van gemeenten niet is toegesneden of die betrekking hebben op samenhangen

die zich op het provinciale territorium voordoen. Qua capaciteit en qua budget is dit voor de provincies een omvangrijke taak.[13]

Waar voor de gemeente de 'open huishouding' - met een eigen initiatiefrecht en de mogelijkheid om wel of geen beleid te voeren - een onomstreden kenmerk vormt, is dat voor de provincie niet steeds het geval geweest. Zo bevatte het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II in 2012 de volgende passage: 'Beide partijen (VVD en PvdA, toevoeging auteur) kiezen voor een materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid'. Wat precies de term 'materieel gesloten huishouding' betekende, bleef onduidelijk, maar dat een meer beperkte taakstelling voor de provincie werd beoogd, was overduidelijk. De grondwettelijke 'open huishouding' bleef weliswaar geheel overeind, maar in het volgende hoofdstuk 3 zal worden aangegeven dat een en ander wel invloed heeft gehad op de ruimte voor de provincie om aan de (grond)wettelijke autonomie voldoende vorm en inhoud te geven. De beperking van de provinciale beleidsterreinen speelde daarbij een rol, ook het debat over de vorming van landsdelen, te beginnen in het westen van het land, alsmede vormen van 'provincie-bashing' en algemene beleidsoverwegingen die bij taaktoedeling een zeer preferente positie toebedeelden aan de gemeente en veel minder aan de provincie. Dat het provinciale bestuur in het afgelopen decennium bovendien een geduchte bestuurs-concurrent verkreeg in de vorm van het zeer sterk gegroeide regionale bestuur heeft aan deze ontwikkeling mede een bijdrage geleverd. Waar derhalve de gemeentelijke autonomie onder druk kwam te staan door een veelheid aan toegevoegde medebewindstaken - in combinatie met mankerende financiële arrangementen - ondervond de provinciale autonomie belemmeringen door beperking van het aantal provinciale beleidsterreinen en het ontstaan van concurrerende vormen van regionaal bestuur.

Ondanks deze beleidsoverwegingen en politiek-bestuurlijke oogmerken heeft de provincie in grondwettelijk en organiek opzicht geen enkele veer hoeven laten en ligt de overweging voor hoe aan deze constitutionele en organieke waarden een hernieuwde invulling kan worden gegeven.

[13] Open huishouding van de provincie, brief van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) aan De minister van BZK, De voorzitter EK, De voorzitter TK, De voorzitter VNG, De voorzitter IPO, 21 februari 2007, Rob en Rfv 2007-0000021444, p. 9.

En evenals bij de gemeente speelt bij de provincie een cruciale rol dat het hier gaat om een bestuurslichaam dat de provinciale staten kent als hoofd van het provinciale bestuur, dat een rechtstreekse verkiezing kent voor de provinciale volksvertegenwoordiging, dat opereert met een 'open huishouding' waardoor de provinciale bestuursorganen beleidsinitiatieven van allerlei aard en soort kunnen nemen en de verhouding tussen de provinciale bestuursorganen zodanig is ingericht dat de provincie als een volwaardig politiek stelsel kan worden gekwalificeerd. En om aan dat politieke stelsel voldoende recht te doen, behoren de klassieke provinciale autonomie en de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind zodanig substantieel te zijn dat dit politieke stelsel ook goed kan functioneren. Bij taaktoedeling aan de provincies zijn deze organieke invalshoeken dan ook wezenlijk. Daarnaast zal om doelmatigheidsredenen de bovengemeentelijke c.q. regionale schaal het belangrijkste criterium voor taaktoedeling zijn, alsmede de verschillende functies die - zoals boven aangegeven - aan deze vorm van midden-bestuur zijn verbonden. En daarbij springt meteen in het oog dat allerlei concurrerende vormen van regionaal bestuur de taakuitoefening van het provinciale midden-bestuur zodanig compliceren dat daardoor de organieke grondslagen van het provinciale bestuur aanzienlijk onder druk zijn komen te staan. In hoofdstuk 3 wordt hierop terug gekomen en daar worden dan ook aanbevelingen gedaan om deze druk aanzienlijk te verminderen.

Paragraaf 5: *Functionele decentralisatie en functioneel bestuur, in het bijzonder het waterschap*

-Functioneel bestuur ingebed in het algemeen bestuur

Kenmerkend voor het openbaar bestuur in Nederland is een spreiding van (in politieke termen) macht en (in juridisch opzicht) van bevoegdheden, taken en de daarvoor benodigde middelen. Het staatsgezag is niet op één bepaalde plaats, maar op vele plekken aan te treffen. Gesproken kan worden van een gelede staat. Voor die spreiding wordt zowel in de staatsrechtelijke terminologie als in de bestuurswetenschappen de term 'decentralisatie' gereserveerd. Bij decentralisatie is sprake van een (zekere) mate van zelfstandige taakuitoefening. En dan worden twee vormen van decentralisatie

onderscheiden: territoriale en functionele decentralisatie.[14] Bij territoriale decentralisatie is het gebiedscriterium doorslaggevend. De overdracht van taken, bevoegdheden en middelen aan een territoriaal bestuurslichaam is gebaseerd op de veronderstelling dat burgers in een bepaald gebied gemeenschappelijke belangen hebben. Deze belangen vragen om een onderlinge (integrale) afweging. Vandaar dat de termen integraal of algemeen bestuur ook wel als aanduiding worden gebruikt.

Ten grondslag aan functioneel bestuur ligt een adequate behartiging van een (bepaald type) doel of functie. Uiteraard kent elke functionele bestuursvorm naast een doel tevens een bepaalde gebiedsafbakening. De geografische omvang van een aanzienlijk aantal functionele bestuurslichamen omvat het gehele Nederlandse grondgebied. Een verordening van bijvoorbeeld publiekrechtelijke bedrijfslichamen, zoals de vroegere Productschappen, had geldingskracht in geheel Nederland. Hetzelfde geldt voor zelfstandige bestuurslichamen zoals bijvoorbeeld het Commissariaat voor de Media of de Kiesraad. Andere functionele lichamen zoals de Kamers van Koophandel of de waterschappen kennen kleinere gebiedseenheden.

Ondanks de afschaffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in 2015 - die een substantieel onderdeel vormde van het functionele bestuur - heeft in het recente verleden de functionele variant van publieke dienstverlening aan belang gewonnen. De toegenomen verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken is daarvoor verantwoordelijk. De lijst van publieke en private organisaties die in een zekere zelfstandigheid overheidstaken uitoefenen is zeer omvangrijk. Ondanks het toegenomen belang van functionele lichamen bestaat in politiek en wetenschap in ons land een zekere voorkeur voor vormen van territoriale decentralisatie. Territoriale decentralisatie zou in de eerste plaats een integrale belangenbehartiging mogelijk maken. Functionele decentralisatie en functioneel bestuur zouden de fragmentatie van de overheidszorg bevorderen. Vervolgens zou bij het algemeen bestuur de democratische verantwoording beter zijn geregeld.[15] Ook hangt er rond vormen van functionele decentralisatie en functioneel bestuur een zweem van minder aantrekkelijke associaties. Deze komen in de eerste plaats voort uit het omstreden karakter van het zogenaamde corporatieve gedachtengoed. Zo

[14] S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, 2e druk, Deventer 2019, p. 75 ev. ; CompendiumPoltiek.nl in de bewerking van 1997; D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G Hoogers, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, 16e druk, hoofdstuk 37 en de 'Notitie functionele decentralisatie', TK-1988-1989, 21 042, nr. 2..
[15] Zie CompendiumPolitiek.nl, a.w. en 'Notitie functionele decentralisatie', a.w.

bleef de corporatieve ordening van het Nederlandse bedrijfsleven voortdurend ‘besmet’ door het rond WOII gepraktiseerde corporatisme in landen die het met de democratie wat minder nauw namen: bijvoorbeeld Italië en Portugal. Een overwegend corporatieve ordening werd geacht op gespannen voet te staan met het functioneren van de instituties van de algemene democratie. In de tweede plaats werd vaak geredeneerd dat de vormen van belangenrepresentatie die in het functionele bestuur domineren een preferente positie gaven aan de ‘haves’ en wel ten koste van de ‘have-nots’. Zo werd lange tijd het waterschap aangeduid als een bestuursinstrument dat vooral de belangen van de boeren behartigde soms ten koste van algemene burgerbelangen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werd menigmaal bezien als een middel om bedrijfsbelangen te behartigen ten koste van andere, meer algemene belangen. Deze discussie in thans nog waar te nemen in de verschillen van opvatting over de afschaffing of handhaving van de zogenaamde ‘geborgde zetels’ in het waterschapsbestuur. Ondanks die wat meer negatieve associaties is in de recente periode het aantal vormen van functioneel bestuur sterk toegenomen.

Functionele decentralisatie kan niet zonder meer gelijk worden gesteld aan functioneel bestuur. Functionele decentralisatie is verbonden aan de openbare lichamen, zoals genoemd in artikel 134 Grondwet. Functioneel bestuur is de bredere term, ook het Rijk, de provincie en de gemeenten werken de facto in een functionele context. Een eerste verklaring is te vinden in het ‘verkokerde’ karakter van de organisatie en wijze van functioneren van deze overheden van de algemene democratie. Lichamen van algemeen bestuur mogen dan wel wettelijk in staat zijn gesteld diverse beleidsonderwerpen in onderlinge afstemming te behartigen, in de praktijk wordt een integrale aanpak niet altijd waargemaakt. De territoriale bestuurslichamen - provincie en gemeente - worden immers met regelmaat aangewezen om in medebewind functionele taken uit te oefenen, zoals in de sfeer van het sociaal domein, het onderwijs, veiligheid en openbare orde etc. En een wel heel pregnante ontwikkeling in dit verband is dat de vele vormen van regionaal bestuur een sterk functioneel karakter dragen. Formeel is daar in allerlei varianten een koppeling aan de instituties van de algemene democratie - verlengd lokaal of provinciaal bestuur -; in de bestuurspraktijk is er echter allerwegen sprake van verzelfstandiging en afstand en is de functionaliteit van de regionale taakuitoefening een dominante grootheid geworden. En het is ook om die reden dat bij taaktoedeling in medebewind de regio bij de vakdepartementen zich in een aanzienlijke

populariteit kan verheugen, naast vele vormen van functionele deconcentratie en andere uitvoeringsorganisaties.

Voor zover vormen van functioneel bestuur zich bewegen binnen de kaders van de op hen van toepassing verklaarde normstelling en om die reden in het verband van hun 'gesloten huishouding' functionele opdrachten uitvoeren van de wetgever en de rijksoverheid is er aan deze bestuursvorm een ruim toepassingsbereik gegeven. Maar voorwaarde is dan wel dat de bestuurslichamen van de algemene democratie - rijk, provincie en gemeente - zorgen voor een adequate inbedding van functionele bestuursvormen in het algemeen bestuur en dat leidt tot een tot een belangrijk en fundamenteel kenmerk van het functionele bestuur.

In organiek opzicht heeft het functionele bestuur de volgende drie kenmerken:

Kenmerk 1: *Ondanks de soms ook territoriale ordening van het functioneel bestuur is de beperking tot taakuitoefening in een afgezonderd functioneel domein het dominerende kenmerk.*

Kenmerk 2: *Het functionele bestuur kent een 'gesloten huishouding', hetgeen betekent dat voor de functionele taakuitoefening steeds een specifieke wettelijke machtiging noodzakelijk is en een algemeen initiatiefrecht om op eigen titel taken op te pakken ontbreekt.*

Kenmerk 3: *Het wezenlijke en fundamentele verschil tussen functionele en algemene decentrale bestuurslichamen is vervolgens dat de instituties van de algemene democratie tot taak hebben om bestuurlijk en politiek de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen, zodanig dat deze qua normstelling mede maatgevend zijn voor de functionele bestuurslichamen. Bij een bestuurslichaam van functioneel bestuur gaat het primair om de ene opgedragen taak. De meer algemene belangenafstemming geschiedt hoofdzakelijk buiten dit bestuurslichaam om. Om deze reden is de taakuitoefening van een functioneel bestuurslichaam ingebed in het algemeen bestuur hetzij door middel van regels of door plannen en toezicht*.[16]

Ten aanzien van de eerste twee organieke kenmerken kan worden geconstateerd dat deze vrijwel over de gehele linie bij het functioneel bestuur worden aangehouden. Met betrekking tot het derde kenmerk moet worden geconstateerd dat hier in de afgelopen decennia een hevige mate van

[16] Zie CompendiumPolitiek.nl, a.w. en 'Notitie functionele decentralisatie', a.w.

‘vervuiling’ is opgetreden. En dat betreft vooral het functionele bestuur dat op het niveau van de regio wordt uitgeoefend. Formeel zijn de zeer talrijke functionele regio’s min of meer onderdeel van de algemene democratie en wel in de vorm van verlengd lokaal of verlengd provinciaal bestuur. Vanwege de uiterst gebrekkige aansturing door de samenwerkingspartners en de gebrekkige controle door de instituties van de algemene democratie - in combinatie met het feit dat de regionale taakstellingen steeds beleidsvoller zijn geworden - is er sprake van een sterke verzelfstandiging van de regio en mankeert de inbedding van de functionele regio’s in het algemeen bestuur. Voor andere vormen - zoals bijvoorbeeld de waterschappen en het universiteitsbestuur - geldt dit niet. Bovendien praktiseren deze beide vormen zeggenschapsvormen die zich wezenlijk onderscheiden van het regionale bestuur.

-Belangenrepresentatie en politieke representatie

De aanwezigheid of afwezigheid van verkiezingen vormt een belangrijk kenmerk van de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen. Het karakter van de diverse bestuurslichamen bepaalt enerzijds of er een grondwettelijk recht bestaat om de leden van bepaalde vertegenwoordigende organen te kiezen en daarin gekozen te worden. Anderzijds bepaalt de aard van het kiesrecht of dit geschikt is om op bepaalde decentrale bestuurslichamen van toepassing te worden verklaard. En ten slotte kunnen verkiezingen worden toegepast ook indien daar niet een uitdrukkelijk recht toe bestaat. Met andere worden: het dwingende recht om te kiezen en verkozen te worden, sluit in beginsel en niet per se uit dat andere verkiezingen van enige soort worden ingevoerd om een vorm van representatie of zeggenschap te organiseren. De grondnorm voor verplichte verkiezingen is gelegen in art. 4 Grondwet. Artikel 4 van de Grondwet luidt als volgt: ‘Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.’ Het onderscheid tussen ‘algemeen vertegenwoordigende organen’ en andere organen is maatgevend voor het onderscheid tussen verplichte en niet- verplichte verkiezingen. En bij niet-verplichte verkiezingen is er veelal sprake van belangenrepresentatie - zoals dat wordt toegepast bij de waterschappen en bij de universiteits- en hogeschoolraden - en niet van politieke representatie. In bijlage 3 bij dit rapport wordt deze thematiek nader uitgewerkt. Hier wordt volstaan met een duiding van de kenmerken die aan het fenomeen ‘belangenrepresentatie’ zijn verbonden.

Het eerste kenmerk van deze belangenrepresentatie is dat niet iedere Nederlander - met inachtneming van de wettelijke beperkingen - een recht heeft om gerepresenteerd te worden of te representeren, maar alleen zij die behoren tot een welomlijnde belangengroep. Het behartigen of representeren van deze bijzondere belangen impliceert tevens dat niet alle annexe waarden van de politieke representatie - zoals een ongebonden mandaat, gerechtelijke on-vervolgbaarheid etc. - op deze vorm van representatie van toepassing behoeven te worden verklaard. En bovendien is er hier geen verplichting om verkiezingen te organiseren. Bij de samenstelling van de universiteitsraden bijvoorbeeld wordt overwegend de verkiezingsmethodiek voor de aanwezige belangengroepen - de studenten, het wetenschappelijke personeel en het ondersteunend personeel - toegepast. Er is hier echter geen enkele grondwettelijke belemmering om voor één of meerdere van deze belangengroepen de benoemingssystematiek te gebruiken. In de waterschappen wordt voor de categorie ingezetenen de verkiezingsmethodiek gebruikt, terwijl voor de zogenaamde geborgde zetels een benoemingssystematiek bestaat: een duidelijke mengvorm derhalve. Voor vormen van regionaal bestuur bestaat een benoeming van leden van het algemeen bestuur door provincie en gemeente, maar er is hier in beginsel een wettelijke vrijheid om vormen van verkiezing door burgers toe te passen. Tevens bestaat er een wettelijke vrijheid om onderdelen van de annexe waarden van politieke representatie wel of niet op deze vormen van belangenrepresentatie van toepassing te verklaren. Het verbod van last geldt bijvoorbeeld wel voor de algemene waterschapsbesturen, maar weer niet voor de universiteitsraden. In ieder geval geldt voor alle bestuurslichamen die vallen buiten het bereik van art. 4 Grondwet dat het daarbij gaat om niet-verplichte verkiezingen, voor zover deze uiteraard worden gewenst. Ook in het kader van belangenrepresentatie kan derhalve de verkiezingsmethodiek in diverse varianten en modaliteiten worden toegepast. Niet alleen voor de publieke sector, maar ook voor de private en semi-private sector wordt van het instrument ‘verkiezingen’ gebruik gemaakt. Binnen politieke partijen bijvoorbeeld kan een lijsstrekkersverkiezing onder de leden worden georganiseerd.

Een belangrijke dimensie is tenslotte dat bij de toepassing van niet-verplichte verkiezingen - zoals bij het waterschap - dit niet tot gevolg heeft dat dit bestuurslichaam onderdeel wordt van de algemene democratie.

-Het waterschap als specifieke vorm van functionele decentralisatie[17]

Het waterschap behoort niet tot bestuurslichamen van de algemene democratie, ondanks het feit dat de meeste zetels in het algemeen bestuur van het waterschap worden bezet door middel van rechtstreekse verkiezingen en er een territoriale indeling is die lijkt op die van de territoriale decentralisatie. Het waterschap heeft een gesloten huishouding, waardoor voor iedere taakstelling er een specifieke wettelijke machtiging noodzakelijk is en er geen autonoom domein bestaat op basis waarvan initiatieven tot regelgeving en bestuur kunnen worden gebaseerd.

De taakstelling van het waterschap beweegt zich in een afgebakend domein en wel dat van het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer. De omstandigheid dat het belang van het waterschap sterk groeiende is door de klimaatverandering doet geen afbreuk aan deze strikte afbakening van het taakveld van de waterschappen.

De vorm van zeggenschap voor burgers en anderen in het waterschap - grotendeels door een rechtstreekse verkiezing en slechts partieel door benoeming c.q. aanwijzing van de geborgde zetels - en de interne ordening van het waterschapsbestuur betreffende de verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur roepen op het eerste oog een sterke gelijkenis op met die van provincie en gemeente. In constitutioneel en organiek opzicht zijn daar echter - zoals boven aangegeven - belangrijke en fundamentele verschillen.

-Een marginaal grondwettelijk kader voor de waterschappen

Art. 133 Grondwet bevat voor het functionele bestuur van de waterschappen een voorschrift over opheffing en instelling. De regeling van taken, inrichting, samenstelling van de besturen, regelgeving en toezicht wordt overgedragen aan de wetgever en de provinciale regelgever. In de organieke Waterschapswet 1991 wordt een en ander uitgewerkt. In een afzonderlijke Waterwet werden in 2009 acht bijzonder waterbeheerwetten samengevoegd. Deze Waterwet roept derhalve - evenals de acht eerdere wetten - het waterschap op in medebewind en regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. Ook uit andere - soms Europese bron - ontstaat medebewind voor de waterschappen. Art. 133

[17] Zie: De Waterschapswet. Een artikelsgewijs commentaar, onder redactie van H.J.M. Havekes en W.J. Wensink, Kluwer, Deventer 2015. Vooral ook: H.J.M. Havekes, Functioneel decentraal waterbestuur, diss.- Utrecht, 2009.

Grondwet - dat nauwelijks inhoudelijke normen bevat - en de Waterschapswet 1991 vormen derhalve het organieke kader, waarbij als algemeen constitutioneel uitgangspunt geldt dat de bijzondere wetgever die de waterschappen in medebewind roept het organieke kader uit Grondwet en Waterschapswet respecteert en daar niet of in ieder geval niet ongemotiveerd vanaf wijkt. Het is de minister van Infrastructuur en Waterstaat die niet alleen het organieke kader van de waterschappen bewaakt, maar tevens in hoofdzaak optreedt als initiator van de medebewindswetgeving in de richting van de waterschappen. Wanneer andere departementen optreden bij wettelijke taakopdrachten aan de waterschappen - zoals het departement van Economische Zaken en Klimaat - of normstelling van de Europese Unie als bron functioneert, dan stelt dat extra eisen aan de bewaking van het organieke kader voor de waterschappen door de minister van I en W. Voor de waterschappen kan dit organieke kader overwegend goed functioneren en wel vooral omdat de medebewindswetgever hier niet over vele vakdepartementen is verdeeld, de waterschappen over adequate financiële bronnen beschikken en het deskundigheidsmotief hier vol tot zijn recht kan komen.

-Functionele decentralisatie onder voorwaarden een volwaardig alternatief voor territoriale decentralisatie

Bij een 'gesloten domein' en de toepassing van specifieke vormen van zeggenschap toont het waterschap dat deze vorm van functioneel bestuur een volwaardig alternatief kan zijn voor territoriale decentralisatie en niet moet worden weggezet als een gebrekkige 'hulpstructuur' van decentraal bestuur. Ondanks de preferentie van de algemene democratie bij de toedeling van beleidsvolle taken moeten dergelijke vormen van functioneel bestuur bij taakdeling in beschouwing worden genomen en moeten nauwgezet de voor- en nadelen daarvan onder ogen worden gezien.

Paragraaf 6: *Uitvoering van rijksbeleid op een andere manier dan door medebewind*

-Uitvoeringsorganisaties die geen decentraal bestuurslichaam zijn

Rijksbeleid kan worden uitgevoerd door provincie, gemeente (en regio) of door vormen van functionele decentralisatie, zoals de waterschappen. Deze vormen van verplichte uitvoering van rijksbeleid vallen alle onder de categorie van het medebewind. Rijksbeleid kan vervolgens uiteraard ook worden uitgevoerd door

de nationale ambtelijke dienst. Een alternatief is dat de uitvoering wordt uitbesteed aan bijzondere uitvoeringsorganisaties die in enigerlei vorm aan de nationale overheid zijn verbonden. Bij deze uitvoeringsorganisaties gaat het strikt genomen niet om decentrale bestuurslichamen, hoezeer ook in sommige gevallen er een spreiding over het land wordt gepraktiseerd. De uitvoeringsorganisaties - die in tal van schakeringen voorkomen - zijn min of meer onderdeel van de nationale overheid en dat betekent dan ook dat ze geen onderdeel vormen van hoofdstuk 7 van de Grondwet, waarin het decentraal bestuur zijn grondslag vindt. Desondanks is het organieke profiel van de uitvoeringsorganisaties in dit rapport van belang en wel omdat bij de taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen door de bijzondere wetgever - op aangeven van de vakdepartementen - er keuzes moeten worden gemaakt over de vorm van de noodzakelijke uitvoering. En bij die keuze kan worden geopteerd voor taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen dan wel voor taaktoedeling aan uitvoeringsorganisaties die onderdeel zijn van de rijksoverheid.[18] Welke ratio's zijn daarbij in het geding? Bestaan er voor de keuze van de ene of de andere vorm criteria? En zo nee, welke criteria zouden dan in aanmerking kunnen komen? En wie of welke bestuurs-autoriteit is belast met de regie en de handhaving van dergelijke criteria?

-New Public Management vanaf 1980

Het organogram van de uitvoeringsorganisaties kent een nogal bont palet aan organisatievormen, waarbij er tevens nogal eens sprake is van overlap en de 'verkokering' lange tijd hoogtij vierde. Bovendien nam het aantal uitvoeringsorganisaties spectaculair toe in de periode na 1980. Passend bij het marktdenken in de jaren tachtig van de vorige eeuw en het daaraan verbonden New Public Management kwamen omvangrijke processen van verzelfstandiging en privatisering op gang, waarbij delen van de rijksdienst werden verzelfstandigd. Deze moesten bedrijfsmatig gaan werken met het oog op doelmatigheid en kostenbesparing. Taken werden enerzijds overgedragen aan territoriaal gedecentraliseerde bestuurslichamen, maar anderzijds werd er op een nog veel groter schaal op nationaal niveau een scheiding aangebracht tussen beleid en uitvoering, waardoor er in de laatste decennia van de vorige eeuw een explosieve groei (later 'wildgroei' genoemd) ontstond van op afstand gezette diensten, organen en instituten.

[18] Zie ook het B&A onderzoek-2021 naar de op afstand gezette uitvoeringsorganisaties, par. 6.

- Uitvoeringsorganisaties in soorten en maten

De nationale uitvoeringsorganisaties kunnen als volgt worden gecategoriseerd:

1. Diensten
2. Agentschappen
3. Zelfstandige bestuursorganen
4. Rechtspersonen met een wettelijke taak
5. Staatsdeelnemingen en stichtingen

Het profiel van deze vijf vormen kan als volgt worden geduid:

1. *Diensten als vorm van klassieke deconcentratie*

Voorbeelden van *diensten* zijn de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie etc. In de juridische terminologie is deconcentratie als volgt te definiëren: 'attributie van een bestuursbevoegdheid aan een bestuursorgaan dat werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan dat op zijn beurt politiek verantwoordelijk is jegens een algemeen vertegenwoordigend lichaam'.[19] Een andere omschrijving: 'Deconcentratie is de bestuurlijke organisatievorm waarbij door de wet een overheid bevoegdheden opdraagt aan ondergeschikte organen die aan het hiërarchisch gezag van die overheid onderworpen zijn.'[20] Vanuit de rijksoverheid bezien, kunnen twee vormen worden onderscheiden: (1) Interne deconcentratie: een bepaalde bevoegdheid wordt toegewezen aan ambtenaren binnen het centraal bestuur. (2) Externe deconcentratie: een bepaalde bevoegdheid wordt door de wet toegewezen aan organen of ambtenaren van een (buiten)dienst. Deconcentratie is niet beperkt tot de rijksoverheid. Ook bijvoorbeeld provincies, gemeenten en waterschappen kunnen deconcentratie toepassen. Hier ligt het accent op vormen van externe deconcentratie door de rijksoverheid. Voor de Belastingdienst bijvoorbeeld legt de Algemene wet inzake rijksbelastingen de bevoegdheid tot het opleggen van belastingaanslagen bij de belastinginspecteurs. Een belangrijk kenmerk van deconcentratie is dat de ondergeschiktheidsrelatie tussen de minister en de betreffende ambtenaren blijft bestaan; er kunnen algemene en bijzondere aanwijzingen worden gegeven en de minister behoudt de volledige politieke verantwoordelijkheid voor het handelen van de gedeconcentreerde diensten en de daarin werkzame ambtenaren.

[19] S.E, Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, 2e druk, Deventer, 2019, p. 253.
[20] CompendiumPolitiek.nl, a.w., onder 'Functioneel bestuur'.

2. Agentschappen

Een sterke gelijkenis met de diensten vertonen de *agentschappen*. Agentschappen zijn mogelijk sinds 1993. Een verschil met de diensten is dat agentschappen een afwijkend financieel beheer mogen voeren. Door het gebruik van het baten-lasten stelsel toe te staan, werd een meer bedrijfsmatige manier van werken mogelijk. Ook voor de agentschappen geldt een volledige ministeriële verantwoordelijkheid, tenzij ze ten dienste staan van een zbo (zie art. 16 Kaderwet zbo's). De agentschappen zijn - evenals de diensten - onderdeel van de rechtspersoon Staat. In 2021 functioneerden er 28 agentschappen, voorbeelden zijn de Voedsel- en Warenautoriteit, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Rijkswaterstaat, het RIVM en het KNMI. Voor de agentschappen werken ongeveer 55.000 ambtenaren, dat aantal komt overeen met ongeveer de helft van het aantal ambtenaren dat werkzaam is in de nationale ambtelijke dienst.[21] Het ministerie van Financiën is belast met de coördinatie van het beleid voor de agentschappen.

3. Zelfstandige bestuursorganen

Afhankelijk van de precieze definitie die wordt gehanteerd, functioneerden er in 2020 138 tot 730 zelfstandige bestuursorganen in ons land. Het grote verschil tussen de getallen 138 en 730 doet reeds vermoeden dat het hier gaat om een nogal ingewikkelde figuur en dat vermoeden is juist. Van Thiel: 'Er is veel discussie en onduidelijkheid over de definitie, mede ook door het ontbreken van een duidelijke positie van zbo's in ons constitutionele bestel'.[22] Het bereik van de zelfstandige bestuursorganen is groot en het budget van de gezamenlijke zbo's is enorm. Van Thiel schat dat de omvang van de begroting van de gezamenlijke zbo's ongeveer gelijk is aan de omvang van gehele rijksbegroting. Er werken meer dan 100.000 personen bij de zbo's en dat is meer dan bij de rijksdienst. Voor de zbo's geldt een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid en dat is het meest in het oog springende verschil met de diensten en de agentschappen. De minister draagt geen verantwoordelijkheid voor de dagelijkse taakuitvoering en de bedrijfsvoering van het zbo, maar wel voor (1) het beleid dat een zbo uitvoert. (2) de beslissing om dat aan een zbo op te dragen en 3) het toezicht op het zbo. In de praktijk wordt door ministers en parlement deze begrenzing van de ministeriële verantwoordelijkheid niet

[21] Zie Sandra van Thiel, Leren loslaten, 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties, Den Haag, 2020, p. 12 e.v. en S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, a.w. p. 260.
[22] Van Thiel, Leren loslaten, a.w., p. 13 en S. van Thiel en J. Verheij, Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993-2013, Beleid en Maatschappij 2017, nr. 1, p. 27-41.

steeds in acht genomen. Sinds 2007 geldt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en het ministerie van BZK is belast met de coördinatie van het zbo-beleid en oefent toezicht uit op de toepassing van de Kaderwet.

4. Rechtspersonen met een wettelijke taak

Hierbij gaat het om bijvoorbeeld de nationale politie, ziekenhuizen, scholen en schoolbesturen, musea etc. Er is overlap met de zbo's. Volgens Van Thiel is drie-kwart van de zbo's ook een rechtspersoon met een wettelijke taak. De grondslag voor de rechtspersonen met een wettelijke taak is gelegen in de Comptabiliteitswet. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de rwt's is beperkt, geen verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk, maar wel voor beleid en toezicht. Precieze cijfers over omvang en budget ontbreken, maar als 'alle onderwijs- en zorginstellingen als rwt worden gecategoriseerd, gaat het om miljoenen medewerkers en miljarden euro's'.[23]

5. Staatsdeelnemingen en stichtingen

Een bijzondere categorie betreft de staatsdeelnemingen, vennootschappen waarvan aandelen in overheidshanden zijn, zoals de Nederlandsche Bank, Schiphol en de NS. In 2020 waren er 29 staatsdeelnemingen. De overheid als aandeelhouder kan invloed uitoefenen op het functioneren van de vennootschap en op het management en daarvoor geldt ministeriële verantwoordelijkheid. En - ten slotte - zijn er stichtingen die als laatste categorie kunnen worden genoemd.

-De zbo's ter discussie

De spectaculaire groei van de uitvoeringsorganisaties in hun diverse verschijningsvormen in de periode 1980 tot 2000 bleek geen rustig en stabiel bezit op te leveren. Al rond het jaar 1994 werd 'wildgroei' gesignaleerd en verdergaande verkokering en fragmentatie waargenomen. Vooral de categorie van de zbo's kwam ter discussie te staan. Behoudens de boven onder punt 3 genoemde kenmerken zijn er bij de zbo's nog tal van andere onderscheidingen en varianten: wel of geen rechtspersoonlijkheid, publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen, deels een publieke taak of geheel, variërende bevoegdheden en organisatievormen. De Nederlandsche Bank is een zbo, maar ook de APK-keuringsstations en binnen die uitersten functioneert een breed en bont palet van vele bestuursorganen die meer van elkaar afwijken dan

[23] Van Thiel, a.w., p. 14.

overeenkomsten vertonen. Tezamen met de diensten, agentschappen, rwt's zijn de zbo's onderdeel van een uitgebreid 'uitvoeringslandschap' waarin nog maar weinigen hun weg weten te vinden.

De recente problemen en debatten over het functioneren van de uitvoeringsdiensten - zoals de Belastingdienst en het UWV - geven op het eerste oog grond aan de veronderstelling dat in de taakuitoefening veel en structureel mis gaat. Daar moet echter meteen bij worden aangetekend dat de uitvoeringsorganisaties overwegend hun taak naar behoren uitoefenen en dat incidenten en problemen de uitzondering op de hoofdregel vormen. Desondanks lijkt de beweging van verzelfstandiging en privatisering zodanig te zijn doorgeschoten dat reeds geruime tijd er een breed voornemen is om de relatie tussen beleid en uitvoering te herstellen en het aantal op afstand gezette uitvoeringsorganisatie te reduceren.

-Kentering in het denken over de zbo's

In 1994 en 1995 signaleerden de Commissie-Sint en de Algemene Rekenkamer een vergaande wildgroei van zbo's en een gebrek aan toezicht. Herstel van het 'primaat van de politiek' werd bepleit en ordening en harmonisering in een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Omdat het verschijnsel zbo's sterk omstreden was geraakt, kwam deze Kaderwet er pas in 2007. Ondertussen had de Commissie-Kohnstamm in 2004 een benadering bepleit die er de facto op neer kwam dat vrijwel alle zbo's zouden kunnen worden opgeheven vanwege een gebrek aan inhoudelijke en juridische noodzaak. In 2012 bepleitte een onderzoekscommissie van de Eerste Kamer in het rapport 'Verbinding verbroken?' een veel nauwer contact tussen de zbo's en parlement en regering en een grondige herziening van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. En in 2014 - ten slotte - werd in het rapport-De Leeuw opnieuw gepleit voor een grondige sanering door clustering, omvorming dan wel opheffing van zbo's.[24]

In 2015 werd de Kaderwet zbo's aangepast. In brieven van de toenmalige minister voor Wonen en Rijksdienst (BZK) werd het kabinetsbeleid betreffende de zelfstandig bestuursorganen uiteengezet. In een sindsdien jaarlijks te verschijnen 'verzelfstandigingsbrief' wordt verslag gedaan van de stand van zaken met betrekking tot het 'verzelfstandigingsbeleid' van het kabinet. Tevens leidde een en ander tot een beperkte sanering van de zelfstandige bestuursorganen. En er werd een algemene trend zichtbaar om aan de

[24] Zie het uitgebreide en verhelderende overzicht van deze ontwikkelingen van Sjoerd Zijlstra in: Bestuurlijk Organisatierecht, a.w., p. 270-304.

uitvoeringsorganisaties die de ministeriële verantwoordelijkheid geheel of grotendeels handhaven - zoals de diensten en de agentschappen - een preferente positie te geven. Voor de zbo's concludeert Zijlstra echter: 'Na 25 jaar kabinetsbeleid en wetgeving over zbo's is het onthutsend om te zien hoe weinig ontwikkeld in Den Haag de staat van het denken over zbo's is' en verder: 'Het motief van scheiding van beleid en uitvoering is gebouwd op staatsrechtelijk drijfzand.'[25] En dat geldt evenzeer voor het motief van destijds om door de vestiging van zbo's de ministeriële verantwoordelijkheid zodanig te verdunnen dat zowel parlement als regering zich zouden gaan concentreren of de hoofdlijnen van beleid en waarbij de uitvoering vooral aan de zbo's zou worden overgelaten. In retrospectief bezien, is dit een 'dwaalleer' gebleken. De vestiging van de vele zbo's in de laatste decennia van de vorige eeuw heeft op dat punt niet gebracht wat werd beoogd. Uitvoering met een zekere zelfstandigheid voor de dagelijks bedrijfsvoering kan veel beter worden ondergebracht bij 'diensten' of 'agentschappen' en dat is in de meer recente periode dan ook de overwegende beleidslijn. Indien in dat verband de betreffende minister afziet van alle of sommige bijzondere aanwijzingen of instructies, dan kan de dagelijkse bedrijfsvoering in een zekere zelfstandigheid worden uitgeoefend. Ook Zijlstra constateert dat er eigenlijk maar één grond is voor de vestiging van een zelfstandig bestuursorgaan en dat is de aard van de bevoegdheid, zoals bijvoorbeeld geldt voor de Kiesraad.[26] En die grond vormt thans dan ook de dominante overweging.

Ondertussen is de rijksdienst gebaat bij uitvoeringsorganisaties die in een zekere zelfstandigheid kunnen opereren. Algehele afschaffing of grootscheepse terugdringing van uitvoeringsorganisaties is geen optie, maar wel is er aanleiding om de verbinding tussen beleid en uitvoering weer aan te halen en er vooral voor te zorgen dat er bij problemen in de uitvoering vroegtijdig aan de bel wordt getrokken. Er moet - zoals Van Thiel betoogt - regelmatig contact zijn en wederzijds vertrouwen. En uitvoeringsorganisaties moeten vanaf het begin betrokken worden bij het ontwerpen van nieuw beleid, op basis van het *'no-surprises*'-principe.[27]

-Het verband tussen taaktoedeling aan uitvoeringsorganisaties en taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen

[25] S. E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, a.w., p. 293/294.
[26] S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, a.w. , p. 294.
[27] S. van Thiel, Leren loslaten, a.w., p. 18.

Bij de uitvoering van rijkstaken kan worden gekozen uit diverse vormen en normen. Uitkeringen, toeslagen etc. worden bijvoorbeeld verstrekt door de gemeentelijke Sociale Dienst, door het CAK, door de Sociale Verzekeringsbank en door de Belastingdienst. De gemeentelijke sociale dienst is onderdeel van de territoriale decentralisatie, het CAK en de SVB zijn zelfstandige bestuursorganen en de Belastingdienst is een gedeconcentreerde 'dienst' van het ministerie van Financiën. Maar waarom de taakverdeling in dit brede uitkerings-domein juist in deze vorm bestaat, is in dichte nevelen gehuld. En dat geldt ook voor talrijke andere beleidsdossiers. Ieder departement houdt er eigen formats en zienswijzen op na en binnen een departement zijn die verschillen er meermaals ook tussen de diverse directoraten-generaal. Voor de meer algemene keuze om taken te beleggen ófwel bij de provincie of gemeente, dan wel bij een rijksdienst, een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan ontbreekt dat inzicht vaak evenzeer. Voor iedere keuze van vorm en norm moeten ratio's worden afgegeven. Bij vormen van mechanisch medebewind waarbij geen of nauwelijks beleidsvrijheid bestaat, is er in beginsel geen noodzaak om dit type taken toe te delen aan de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie. Waar het gelijkheidsbeginsel domineert is eenvormige toepassing van de taakstelling en van de uitvoering een dominante invalshoek. Nevenoverwegingen - zoals de samenhang met andere beleidsdomeinen en na te streven integraliteit of nabijheid van de uitvoering - kunnen aanleiding geven tot uitzonderingen op de regel. Voor iedere keuze is wel iets te zeggen, maar niet voor het weglaten van ratio's. En daarom zijn motivering en onderbouwing van taaktoedeling van wezenlijk belang, terwijl deze in de sterk 'verkokerde' beleidspraktijk veelal aan het zicht onttrokken blijven. In het derde hoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze wat het decentraal bestuur betreft daarin verandering kan worden aangebracht. .

Hoofdstuk III **Materiële bouwstenen voor het 'Beleidskader decentraal Bestuur 2022'**

Paragraaf 1: *Vooraf*

In hoofdstuk II werden de organieke hoofdkenmerken geschetst van de belangrijkste decentrale bestuurslichamen en van enkele annexe instituties. In dit derde hoofdstuk worden - aan de hand van enkele thema's - deze organieke typologieën verbreed en verdiept met als doel om bouwstenen te verzamelen voor een *Beleidskader decentraal bestuur 2022.* Achtereenvolgens wordt aandacht geschonken aan (a) de klassieke autonomie in de praktijk (paragraaf 2); (b) de praktijk van het medebewind (paragraaf 3); (c) het hybride karakter van het regionale bestuur (paragraaf 4); (d) het vraagstuk van differentiatie en uniformiteit, ter zake van zowel inrichting als taak (paragraaf 5); (e) de vergaande invloed van financiële arrangementen (paragraaf 6) en (f) vormen van conflictbeslechting (paragraaf 7) en (g) een samenhangend toetsingskader voor de taaktoedeling in medebewind (paragraaf 8).

Bij elk van de onderwerpen wordt een vast behandelingspatroon aangehouden: (a) Introductie; (b) Probleemduiding; (c) Wettelijke aanknopingspunten en mogelijke verbeteringen; (d) Beleidsoverwegingen.

Paragraaf 2: *Waarborging van de klassieke autonomie*

a.- Introductie

Het domein van de klassieke autonomie voor provincies en gemeenten wordt beschermd door Grondwet en wet, maar kent in de bestuurlijke praktijk aanmerkelijke problemen. Bij de omschrijving van de organieke profielen werd reeds vastgesteld dat hier ook belangrijke accentverschillen bestaan tussen provincie en gemeente. Waar bij de gemeente de aard en de explosief gestegen omvang van het medebewind de autonome ruimte hebben verkleind, is de verkleining van de provinciale autonomie vooral een gevolg van de verminderde taakstelling van de provincie in de afgelopen decennia. Daarbij heeft het er zelfs even naar uitgezien dat de 'provinciale huishouding' door die

taakbeperking definitief of grotendeels zou worden gesloten. De introductie van die gesloten provinciale huishouding is weliswaar niet doorgegaan, desondanks is door de beperking van de provinciale taakstelling de omvang van vroegere provinciale autonomie niet teruggekeerd en wel omdat de provincie op diverse beleidsterreinen - zoals dat van het sociaal domein - niet of nauwelijks meer actief is. Zoals in par. 6 van dit hoofdstuk zal blijken, zijn er tussen provincie en gemeente ook aanmerkelijke verschillen in de financiële arrangementen en hun effect. Grosso modo staan de provincies er financieel beter voor dan de gemeenten.

In deze paragraaf wordt nu vooral de focus gericht op de gemeente, maar de provincie blijft niet onbesproken. De overige decentrale bestuurslichamen blijven hier buiten beschouwing en wel omdat voor deze bestuurslichamen geen klassieke autonomie bestaat.

b.- Probleemduiding

De term ‘klassieke autonomie’ wordt hier gebruikt en wel omdat de algemene term ‘autonomie’ zelfstandigheid en beleidsvrijheid benoemt in de meer ruime zin van het woord. Omdat er een belangrijk verschil is tussen de klassieke provinciale en lokale autonomie enerzijds en de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind anderzijds wordt met de klassieke autonomie derhalve niet de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind bedoeld. De beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind is een ‘bepaalde’ en dus te omschrijven bevoegdheid. De nationale wet die provincie en gemeente in medebewind roept, geeft op het betreffende beleidsterrein aan welke ruimte er is om eigen keuzes te maken en daarom is deze beleidsvrijheid ‘bepaald’. De klassieke autonomie is ‘*onbepaald*’ en kan om die reden niet nauwkeurig worden omschreven naar beleidssector en kan derhalve op allerlei manieren worden aangewend binnen de eigen en ‘open huishouding’ van de gemeente of van de provincie. De klassiek-autonome bevoegdheid kan in allerlei richtingen worden ingezet. Indien zich een nieuw maatschappelijk probleem voordoet - zoals het gebruik van lachgas door jongeren - dan kan de gemeente regels daarvoor maken, bestuursbesluiten nemen, geld beschikbaar stellen etc. Ook overigens kan in de klassiek-autonome sfeer worden gesubsidieerd, gestimuleerd, bemiddeld en kunnen voorzieningen van allerlei aard worden opgezet of verbeterd. Het gaat hier derhalve om een open initiatiefrecht van de decentrale bestuursorganen waarvoor geen specifieke machtiging of instemming van de bijzondere wetgever of een hogere overheid noodzakelijk

is. Is deze klassieke autonome bevoegdheid derhalve onbepaald, wel kan betrekkelijk nauwkeurig worden aangegeven wat niet tot de gemeentelijke of provinciale huishouding behoort. De benedengrens van de huishouding ligt in de rechten van burgers, bedrijven en organisaties, daar mogen provincie en gemeente niet in treden (dat is de ondergrens van hun huishouding). De bovengrens van de huishouding ligt in hetgeen de hogere overheid heeft geregeld en derhalve aan zich heeft getrokken.

Omdat de klassiek-autonome bevoegdheid niet nauwkeurig kan worden omschreven door haar 'onbepaalde' karakter is er veel voor nodig om nieuwe bestuurders, nieuwe volksvertegenwoordigers en nieuwe ambtenaren uit te leggen wat deze cruciale bevoegdheid precies inhoudt. En indien de nationale wetgever en het Rijk grote druk leggen op provincie en gemeente om allerlei taken uit te voeren, dan komt die uitvoeringsactiviteit veel sneller en duidelijker in beeld dan de onbepaalde autonome taken. Dat is een eerste probleem.

Een tweede probleem is dat er voor gemeenten beperkte mogelijkheden zijn om voor de uitoefening van de klassieke autonomie voldoende financiële middelen te verwerven. Het eigen belastinggebied van de gemeenten is nogal beperkt en het lokale belastinggebied mag zonder toestemming van de wetgever niet zo maar worden uitgebreid. De algemene uitkering van het Gemeentefonds, die als de belangrijkste bron voor de klassiek-autonome taak moet functioneren, ligt in veel gevallen al onder een ruim beslag van eerder genomen besluiten, waardoor ook hier de marges niet erg groot zijn.

Er zijn echter wel duidelijk aan te wijzen inkomstenbronnen voor de uitoefening van deze klassieke autonomie, maar desondanks beweegt de omvang van de autonome ruimte van de gemeenten en provincies al decennia lang zich in een neerwaartse richting en wel vooral omdat het medebewind in een strak tempo een steeds groter onderdeel is gaan uitmaken van de gemeentelijke en provinciale activiteit. Precieze cijfers ontbreken hier, maar uit het representatieve B&A onderzoek blijkt dat het percentage werkelijk vrije financiële middelen voor de autonome taakuitoefening gemiddeld niet boven de 17 % van het gemeentelijke budget uit komt.[28] Voor de provincies is het beeld hier iets gunstiger.

[28] B&A onderzoek-2021, par. 2 en 3.

Onder de huidige verhoudingen werkt er bovendien een duidelijke multiplier in deze neerwaartse ontwikkeling. Die multiplier wordt veroorzaakt (1) door de decentralisaties in het sociaal domein uit 2015, waarbij vooraf aanzienlijke bezuinigingen op rijksniveau werden ingeboekt voordat de taken aan de gemeenten werden toebedeeld en (2) door de opname van de financiering van deze decentralisaties in de algemene uitkering. De algemene uitkering raakte daardoor in zekere zin vervuild door deze vorm van medebewind en het beoogde effect was uitdrukkelijk dat als de gemeenten in de praktijk niet uit kwamen met de beschikbare financiële middelen zij dit uit eigen autonome middelen zouden moeten bijpassen. Deze combinatie van aanzienlijke bezuinigingen door het rijk en opname van de activiteit in de algemene uitkering heeft tot gevolg gehad dat vele gemeenten niet of nauwelijks nog financiële ruimte hebben voor een adequate uitoefening van hun klassiek autonome taak, waardoor de organieke grondslagen uit de Grondwet en de Gemeentewet worden geschonden.

Deze kwestie is - ook al eerder - stevig aan de orde gesteld in diverse rapportages van delegaties van de Raad van Europa. Deze delegaties visiteerden ons land ter toetsing van de normen uit het Handvest lokale autonomie. Het Handvest spreekt over de noodzaak van een 'local autonomy' die 'substantial' moet zijn. En het Handvest gebiedt bovendien in art. 9 normen voor een aanzienlijke financiële ruimte voor het decentraal bestuur. Al lange jaren voldoet Nederland niet meer aan deze normstelling uit het Handvest. In het meest recente visitatierapport uit oktober 2021 kiezen de rapporteurs van de Raad van Europa voor veel scherpere bewoordingen dan voorheen en wordt geconstateerd dat het decentraal bestuur in ons land onder zware druk staat en de financiële autonomie van gemeenten fundamenteel wordt bedreigd.[29]

c.- Wettelijke aanknopingspunten en verbeteringen

In de literatuur over de grondwettelijke (klassieke) autonomie van provincie en gemeente wordt gesproken over een *rechtsbeginsel* en een *instructienorm*. Grondwet en wet verplichten de rijksoverheid om deze klassieke autonomie substantieel te laten zijn en te waarborgen. In de praktijk komt hier echter

[29] 'Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands', zoals vastgesteld op 26 oktober 2021 in de plenaire vergadering van het Congres van Lokale Overheden van de Raad van Europa. Het visitatierapport is aangeboden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa en aan de Nederlandse minister van BZK. In de termen van dit Handvest wordt weliswaar geen onderscheid gemaakt tussen beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind en de klassieke autonomie, maar de delegaties van de Raad van Europa hebben steeds gezien dat hier aanzienlijke knelpunten zijn, mede in het licht van art. 9 van het Handvest.

weinig van terecht. Eerder integendeel. Het is diezelfde rijksoverheid die er voor heeft gezorgd dat de financiële grondslagen van de klassieke autonomie vrijwel over de gehele linie zijn geërodeerd. Er is derhalve aanleiding om te bezien hoe deze waarborging in ere kan worden hersteld en welke mogelijkheden hier zijn in de sfeer van wetgeving en beleid.

De huidige omgangsbepalingen in Provincie- en Gemeentewet bevatten op dit punt geen aanknopingspunten. Wel wordt voorgeschreven dat de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind moet worden bewaakt (artikelen 115 Provinciewet en 117 Gemeentewet), maar - opmerkelijk genoeg - ontbreekt de bewaking van de klassieke autonomie in deze wettelijke voorschriften.

In de Proeve wordt in art. 5 een nadere waarborging van deze autonomie tot uitdrukking gebracht. En wel omdat het nogal ongerijmd is om dit wel te bepalen voor de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind en niet voor de klassieke autonomie:

Art. 5

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister de in art. 124 lid 1 Grondwet gevestigde autonomie van provincie en gemeente. Onder autonomie wordt verstaan dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten.

Lid 2: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitoefening van de autonome taakstelling, zoals omschreven in lid 1, voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincie en gemeente.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een beperking van de autonomie van provincies en gemeenten, zoals omschreven in lid 1, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen van Onze Ministers strijdig zijn met het in artikel 1 genoemde rijksbeleid decentraal bestuur.

Een dergelijk wettelijke aanknopingspunt in de organieke wet - dat overigens in financieel opzicht voor de autonomie ook niet bestaat, maar ook hier wel weer

voor het medebewind en wel in art. 108 lid 3 Gemeentewet (daarover verderop) - geeft de minister een expliciete grondslag om beleid te voeren ter waarborging van de grondwettelijke decentrale autonomie. Dit voorschrift is in lijn met en een nadere uitwerking van art. 9 van het Handvest lokale autonomie.

d.-Beleidsoverwegingen

- Algemene uitkering Provincie- en Gemeentefonds

Het belangrijkste instrument om de financiële ruimte voor de decentrale autonomie te versterken, is de vergroting van de algemene uitkeringen uit het Provincie- en het Gemeentefonds en dan uiteraard zonder doelbesteding. In een lange ontwikkeling heeft een verschuiving plaats gevonden van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. Vanuit een oogpunt van lokale autonomie en beleidsvrijheid is dat voor de gemeente in beginsel een gunstige ontwikkeling. Het vergroot de mogelijkheid van differentiatie en de vrijheid om te (re)alloceren en het zou moeten leiden tot minder toezicht, controle en bovengemeentelijke interventies en bescheiden systeemverantwoordelijkheden van de 'hogere' overheden.

In beginsel lijkt het dan ook aantrekkelijk om de 'vrije' middelen van de algemene uitkering af te schermen voor de doorwerking van medebewindstekorten. Een dergelijke afscherming is echter niet alleen moeilijk te realiseren, maar ook een wezenlijke aantasting van juist diezelfde provinciale en gemeentelijke autonomie. Om die reden moeten eventueel te plaatsen 'schotten' in de algemene uitkering tussen autonome en medebewindsdelen van de algemene uitkering worden afgewezen. Wel verdient het aanbeveling - onder meer in navolging van de adviezen van de Raad voor het Openbaar bestuur - om te bezien of de algemene uitkering niet moet worden ontkoppeld van de financiering van het medebewind. En ook het voorstel van de Rob voor een jaarlijkse monitor financiële positie decentrale overheden, belegd bij een onafhankelijk instituut, kan sterk worden aanbevolen In paragraaf 6 van dit hoofdstuk - dat gaat over de financiële arrangementen - wordt hierop terug gekomen. Een en ander laat echter onverlet dat een structurele verhoging van de algemene (basis)uitkering aan de provincies en gemeenten van bijvoorbeeld 10 % een belangrijke bijdrage kan leveren aan de betere waarborging van de klassiek autonome taken. Bij debatten over interbestuurlijke financiële verhoudingen moet aanzienlijk meer aandacht zijn voor dit aspect.

-Uitbreiding lokaal belastinggebied

Langjarig zijn er pleidooien geweest voor een vergroting van het lokale belastinggebied. Het belastingstelsel van de waterschappen laat bijvoorbeeld zien dat voor decentrale bestuurslichamen evenwichtige en goed functionerende eigen belastinggebieden kunnen ontstaan. Dat is vooral het geval indien er een betrekkelijk directe relatie wordt gelegd tussen de heffing en de besteding daarvan. Om die reden is het maatschappelijke draagvlak voor de waterschaps-heffing - het belang van droge voeten en schoon water wordt snel gezien - aanzienlijk groter dan het draagvlak voor de ozb. De invoering van een ingezetenenheffing voor provincie en gemeente - naast een verlaagde of een in de ingezetenen-heffing geïntegreerde ozb-belasting, op-centen, en andere belastingen -, waarbij directe relaties worden gelegd tussen de heffing en de besteding van de opbrengsten, kan tevens een belangrijke bijdrage leveren aan de vergroting van de lokale autonomie. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen worden betrokken bij de vaststelling van de bestedingsdoelen van deze *ingezetenenheffing*. Waar het aanbrengen van schotten in de algemene uitkering ter waarborging van het autonome deel niet een echt begaanbare route is, kunnen de opbrengsten van een ingezetenenheffing wel wettelijk worden afgeschermd en aan gemeentelijke doelen worden gebonden. De mogelijkheid die de Rob oppert[30] - ook kijken naar lokale opcenten op de loonbelasting - heeft als hoofdbezwaar dat de heffing onzichtbaar wordt, dat geldt ook voor de provinciale opcenten. De volgende aanbeveling van de Rob om pas te besluiten over uitbreiding van het lokale belastinggebied als de financiële verhouding overigens op orde is gebracht, is van groot belang. In het andere geval zullen de hogere lokale belastingopbrengsten waarschijnlijk snel verdwijnen in de gaten die door het medebewind worden veroorzaakt en dat drijft de gemeenten verder het moeras in.[31]

Het Beleidskader decentraal bestuur zou - ter uitvoering van de wettelijke taak van de minister van BZK uit het genoemde art. 5 - een breed onderzoek moeten aankondigen naar de wenselijkheid en mogelijkheid voor de invoering van een *ingezetenenheffing* ter vergroting van de gemeentelijke autonomie, mede in relatie tot een algemene herordening van de financiële verhoudingen.

-Wegnemen multipliers: de rechtsplicht van art. 108 lid 3 Gemeentewet

[30] Zie: RUST-REINHEID-REGELMAAT, a.w.
[31] RUST-REINHEID-REGELMAAT, a.w., p. 30/31.

Cruciaal voor de klassieke autonomie is vervolgens het wegnemen van de in de 'Probleemduiding' genoemde multiplierwerking. Indien blijvend delen van het medebewind in financieel opzicht worden opgenomen in de algemene uitkering van het Gemeentefonds dan kan dat leiden tot vergaande vervuiling van deze uitkering. Daarvan is vooral sprake indien bij taaktoedeling met gebrekkige financiële arrangementen wordt gewerkt, waarbij door ingeboekte bezuinigingen, efficiëntie- en andere kortingen de gemeenten het 'vrije' deel van de algemene uitkering moeten aanwenden om medebewindstekorten op te vangen. De problematiek van de Jeugdzorg heeft laten zien welke noodlottige effecten medebewindstekorten kunnen hebben op de autonome taakuitoefening van de gemeente. Of zoals de Rob dit formuleert: 'De gemeentelijke zorgtaken ontpopten zich daarmee als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegeet.'[32]

In paragraaf 6 van dit hoofdstuk wordt uitvoeriger stil gestaan bij de invloed van financiële arrangementen op de taakuitoefening van provincie en gemeente en bij de mogelijkheden voor het wegnemen van de genoemde multiplier. Hier moet reeds worden gewezen op de betekenis van art. 108 lid 3 van de Gemeentewet en het daarmee corresponderende art. 105 lid 3 Provinciewet. In die bepalingen ligt een zekere waarborg dat de financiering van het medebewind zodanig adequaat is dat hier geen nadelige gevolgen voor de klassieke autonomie uit voort vloeien. Maar dan moet in de praktijk ook wel aan die bepalingen de hand worden gehouden en daar ontbreekt het nogal aan.

Paragraaf 3: *De praktijk van het medebewind*

a. Introductie

De praktijk van het medebewind heeft een vergaande invloed op het interne en externe functioneren van de decentrale bestuurslichamen. Sommige decentrale bestuurslichamen - zoals de waterschappen - functioneren over de gehele linie in de sfeer van het medebewind. Zij hebben immers voor hun taakvervulling steeds een specifieke opdracht nodig van de bijzondere wetgever. Voor provincies en gemeenten - die over een open huishouding beschikken - is het medebewind in de loop van de jaren ook een steeds belangrijker plaats gaan innemen. Zo bestaat de gemeentelijke taakstelling

[32] RUST-REINHEID-REGELMAAT, op.cit., p. 13

inmiddels naar schatting - zie ook het B&A onderzoek - voor twee derde uit medebewind.[33] Dat medebewind doet zich voor in allerlei vormen en schakeringen, waarbij naast mechanisch medebewind - zoals de organisatie van het verkiezingsproces - er uitvoeringsverplichtingen zijn met meer en minder beleidsvrijheid. En bovendien brengt de beschreven 'paradox van de beleidsvrijheid' (zie hoofdstuk 1, paragraaf 3, en het B&A rapport[34]) met zich mee dat de betreffende nationale medebewindswet weliswaar veel beleidsvrijheid kan geven, maar deze vrijheid kan zo maar als sneeuw voor de zon verdwijnen, bijvoorbeeld omdat er een sterke regionale dimensie is, de financiële arrangementen mankerend zijn, het ene medebewindstekort met de beleidsvrijheid en de vrije financiële middelen van het andere medebewindsdossier moeten worden afgedekt, et cetera. Duidelijk is er derhalve dat het vraagstuk niet alleen moet worden bezien vanuit de ene of andere medebewindstaak, maar dat het geheel en de interne samenhang van de taaktoedeling tenminste evenveel aandacht verdienen.

b. Probleemduiding

In de paragraaf 'Probleemstelling' (hoofdstuk I, par. 3) werd aangegeven dat (a) door het ontbreken van criteria voor taaktoedeling en (b) door een gebrekkige doorzettingsmacht van de minister van BZK er de facto een soort monopolie bestaat bij de vakdepartementen. De vakdepartementen bereiden de bijzondere wetgeving voor waarbij in medebewind decentrale bestuurslichamen taken en bevoegdheden krijgen. Daarbij overwegen doelmatigheidsoverwegingen aan het betreffende dossier ontleend en wordt met meer algemene organieke uitgangspunten veelal weinig of geen rekening gehouden. En bovendien zijn er weinig algemene uitgangspunten voor het antwoord op de vraag welke decentrale bestuursvorm voor welke taak bij uitstek in aanmerking komt. En voor zover die uitgangspunten er wel zijn, ontbreekt het aan een gezaghebbende autoriteit die beoordeelt en tot correctie kan overgaan. En er is ook geen centraal beleidsdocument of beleidskader waarin de algemene uitgangspunten voor het decentraal bestuur op het punt van taaktoedeling zijn vastgelegd.

Van talrijke zijde en in diverse rapportages - Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad van State, de koepels, decentralisatie-onderzoekers etc. - is in de recente periode bepleit om op dit punt de positie van de minister van BZK institutioneel

[33] B&A onderzoek-2021, par. 2.
[34] B&A onderzoek-2021, par. 1 en 2.

en in de regelstelling aanzienlijk te versterken. En wel zodanig dat er meer eenheid kan ontstaan in het openbaar bestuur en de interbestuurlijke verhoudingen kunnen worden verbeterd.

c. Criteria voor taaktoedeling

Uit de organieke profielen van de verschillende decentrale bestuursvormen die in hoofdstuk II werden beschreven, komen de eerste contouren tevoorschijn van de criteria die hier mede kunnen worden toegepast. Zo is voor de waterschappen maatgevend of de toe te delen taak past in het functionele waterprofiel, voor de agentschappen en uitvoeringsorganisaties of het gewenst is om de ministeriële verantwoordelijkheid geheel of grotendeels overeind te houden en voor provincie en gemeente of er geen schade is voor de autonome, de eigen huishouding, er binnen het medebewind voldoende beleidsvrijheid bestaat, de financiële arrangementen adequaat zijn, het hoofdschap van gemeenteraad en provinciale staten wordt gerespecteerd et cetera.

In dit hoofdstuk worden daar nog enkele dimensies aan toe gevoegd en wel zodanig dat in de slotparagraaf van dit hoofdstuk de contouren uit hoofdstuk II gevoegd kunnen worden bij de specificaties die in deze paragrafen worden gepresenteerd. Er ontstaat dan een toetsingsschema dat door de verantwoordelijke vakdepartementen en de minister van BZK kan worden aangehouden, waardoor een inzichtelijke en meer consistente wijze van werken kan ontstaan. Die criteria van taaktoedeling gaan dan wel uit van de veronderstelling van een bevoegde en systeemverantwoordelijke minister van BZK.

d. Wettelijke aanknopingspunten en verbeteringen

In de volgende sub-paragraaf - onder e. - wordt aangegeven welke beleidsoverwegingen in het Beleidskader decentraal bestuur zouden kunnen worden opgenomen om de regie van de minister van BZK een betere vorm en inhoud te kunnen geven. Hier nu eerst aandacht voor de daarvoor noodzakelijke aanknopingspunten en veranderingen in de organieke wetgeving.

-<u>Nieuwe wettelijke omgangsbepalingen</u>

De huidige artikelen 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet kennen aan de minister van BZK een coördinerende rol toe inzake het rijksbeleid dat de

gemeenten en de provincies raakt. De term ‘raken’ geeft niet onder alle omstandigheden maximale duidelijkheid, maar evident is wel dat bij primaire taaktoedeling (of wijziging daarvan) aan provincie en gemeente de coördinerende bevoegdheid in werking treedt. De artikelen geven de minister van BZK vervolgens de mogelijkheid om bedenkingen in te brengen als er strijd is met het algemene decentralisatiebeleid. Zoals eerder werd vastgesteld, is in de praktijk is gebleken dat van deze mogelijkheid niet of weinig gebruik wordt gemaakt. Dat wordt veroorzaakt door het overwegend ontbreken van beoordelings- of toetsingscriteria. En bovendien kan de conclusie zijn dat deze omgangsbepalingen in de huidige formulering een niet erg sterke positie geven aan de minister van BZK.

In de Wet op het decentraal bestuur van de VNG (zie bijlage 2) wordt in artikel 1 een formulering voorgesteld die ervan uitgaat dat de regering een Beleidskader decentraal bestuur vaststelt. Deze figuur is uit wetstechnisch oogpunt enigszins ingewikkeld omdat een besluit van de regering formeel dan in een Amvb moet worden vastgelegd en dat compliceert in de relatie tot latere bijzondere wetgeving. Een beleidskader betreft een uitwerking van wettelijke bevoegdheden. In de in dit hoofdstuk voorgestelde wetgeving verkrijgt de minister van BZK diverse bevoegdheden om bezwaren en bedenkingen naar voren te brengen en aan die bevoegdheden kan een Beleidskader worden gekoppeld, waarvoor strikt genomen geen wettelijke grondslag noodzakelijk is. Wel kunnen in de wetgeving aan een beleidskader inhoudelijke eisen worden gesteld, waarbij als voorbeeld kan dienen art. 1.5 van de Wet natuurbescherming. Dit artikel luidt als volgt:

Lid 1 Onze Minister stelt een nationale natuurvisie vast.

Lid 2 De nationale natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband, en het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, de educatieve en de belevingswaarde van natuur en landschap, in samenhang met

Met deze bepaling als voorbeeld bevat de aangepaste Proeve (zie bijlage 1) het volgende voorschrift:

Artikel 1

Lid *1: De regering voert een algemeen rijksbeleid met betrekking tot de decentrale bestuurslichamen.*

Lid 2: *Onze Minister stelt te dien einde een nationale visie vast in de vorm van een Beleidskader decentraal bestuur.*

Lid 3 Deze visie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid, gericht op de versterking van de interbestuurlijke verhoudingen, het waarborgen van de grondwettelijke autonomie van provincie en gemeente, de versterking van de samenhang in de toedeling van de medebewindstaken aan de decentrale bestuurslichamen, een nadere ordening van het regionale bestuur, een verbetering van de financiële arrangementen en de realisatie van vormen van conflictbeslechting. Onze Minister stelt − in afstemming met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren − een ontwerp voor deze visie vast.

Lid 4: *Onze Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de decentrale bestuurslichamen raakt en met de zorg voor de toepassing en naleving van het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur.*

Lid 5: *Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen treden Onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met Onze Minister.*

Lid 6: *Onze Minister maakt bedenkingen kenbaar tegen een maatregel of een voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur niet toelaatbaar voorkomt.*

Lid 7: *Voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister.*

In deze wettelijke formulering wordt de coördinatiebevoegdheid in de eerste plaats uitgebreid naar alle decentrale bestuurslichamen, ook de functionele, waaronder de waterschappen en naar vormen van regionaal bestuur die door de vakdepartementen worden opgelegd. Op het eerste oog is er geen overtuigende ratio om deze bevoegdheid alleen te beperken tot provincie en gemeente. Er zijn echter ook wel bezwaren aan te voeren tegen een aparte Wet op het decentraal bestuur - zie hoofdstuk I, paragraaf 6 - en dan zijn er goede redenen aan te voeren voor een aanpassing van de omgangsbepalingen in de afzonderlijke organieke wetten - Provinciewet, Gemeentewet,

Waterschapswet - en dan dient deze bepaling te worden gespecifieerd voor de afzonderlijke domeinen.

Vervolgens wordt wettelijk voorgeschreven dat de minister van BZK een nationale visie vaststelt voor de decentrale bestuurslichamen en wel in de vorm van een Beleidskader decentraal bestuur. Deze nationale visie komt tot stand in afstemming met de koepels van de decentrale bestuurslichamen. Open wordt gelaten op welk moment een dergelijke beleidskader tot stand wordt gebracht, maar het lijkt in de rede te liggen om een dergelijk Beleidskader aan het begin van iedere kabinetsperiode te bevestigen dan wel bij te stellen. Een vergelijkbaar Beleidskader geldt bijvoorbeeld voor de gemeentelijke herindeling. Voorliggende voorstellen voor herindeling worden aan dit beleidskader getoetst. En het beleidskader is − zowel qua inhoud als procedure − maatgevend voor de bij herindeling acterende gemeenten en provincies. Een vergelijkbaar toetsingskader bestaat bijvoorbeeld ook voor de minister van Financiën, zoals neergelegd in art. 4.12 Comptabiliteitswet-2016. De minister van Financiën heeft een vergelijkbare toetsingsbevoegdheid, zoals thans neergelegd in de artikelen 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet. Indien naar het oordeel van deze minister een wetsvoorstel in een ontwerpbegroting is neergelegd dat strijdig is met het algemene financiële beleid of met het doelmatig beheer van ’s Rijks kasgelden, dan kan de minister van Financiën dit voorstel als ontoelaatbaar kwalificeren. Het meest nabij liggende voorbeeld is echter hier het genoemde art. 1.5 van de Wet natuurbescherming.

Cruciaal is het voorschrift dat voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister. Naast de algemene coördinatie-bevoegdheid geeft deze medeondertekening een sterke basis aan de positie van de minister van BZK. Het voorstel tot medeondertekening wordt - in navolging van het voorstel van de VNG - eveneens bepleit door de Raad van State en de Raad voor het Openbaar bestuur.[35]

De kwestie van medeondertekening is uitvoerig besproken bij de herziening van de Gemeentewet in 1992. Bij de schriftelijke voorbereiding van deze herziening van de Gemeentewet werd van meerdere zijden aangedrongen op een versterking van de coördinerende rol, door – zoals ook de VNG voorstelde – het medeondertekeningsrecht (c.q. -plicht) van de minister van Binnenlandse

[35] RUST-REINHEID EN REGELMAAT, op.cit., a.w., p. 25

Zaken en Koninkrijksrelaties ter zake van bedoelde maatregelen en voornemens op te nemen. De regering verzette zich hiertegen op verschillende gronden. Een medeondertekeningsrecht voegt naar haar oordeel weinig toe aan wat al gebruikelijk is, maar zou bovendien onwenselijk zijn. Het gaat bij wettelijke vastlegging van een medeondertekeningsrecht om de verdeling van bevoegdheden binnen het kabinet. Een kabinet moet de bevoegdheid houden eigen accenten te leggen en een wettelijke vastlegging staat daarmee op gespannen voet. Verder vreesde de regering precedentwerking van deze figuur op andere terreinen, waardoor het algemene streven naar het terugbrengen van het aantal ondertekeningen onder wetten en KB's gevaar loopt. In het geval van een mede-ondertekenings-plicht zou daar volgens de regering nog het risico bij komen van een vermenging van verantwoordelijkheden, indien de verantwoordelijkheid van de minister van BZK zich niet slechts gaat uitstrekken over het beleid dat de verhouding Rijk-gemeente raakt, maar over de reikwijdte van het gehele wetsvoorstel.

De Tweede Kamer raakte gedurende de schriftelijke behandeling niet overtuigd, maar de regering hield vol. Zij voegde aan haar standpunt nog het argument toe dat het medeondertekeningsrecht juridisch geen zin heeft en haalde hier het adagium aan dat de wetgever de wetgever niet kan binden. Uiteindelijk kreeg de regering haar zin, niet in de laatste plaats omdat zij het verzet opgaf tegen een minder vergaande bepaling, die het gevolg was van de aanvaarding van een amendement-Wiebenga c.s. De minister is op grond van dit ingevoegde onderdeel verplicht om bedenkingen in te brengen tegen voorstellen die volgens hem uit een oogpunt van decentralisatie ontoelaatbaar zijn.

In dit verband zijn tevens nog enkele andere artikelen uit de Proeve hier relevant. En dat betreft de artikelen 4 en 6:

Artikel 4

Lid 1: *Onze Minister bevordert de decentralisatie naar provincies en gemeenten en bevordert de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten bij de regeling en bestuur die van hun besturen worden gevorderd bij of krachten de wet.*

Lid 2: *Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke wijze aan deze beleidsvrijheid inhoud en vorm zal worden gegeven.*

Lid 3: *Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken en waarbij in een geringe beleidsvrijheid is voorzien, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke gronden is gekozen voor taaktoedeling aan provincie of gemeente en niet aan andere decentrale bestuurslichamen of voor een vorm van deconcentratie.*

Lid 4: *Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.*

Artikel 4 zou de artikelen 114 lid 1 en 115 Provinciewet en 116 lid 1 en 117 Gemeentewet, de zogenaamde decentralisatie-bepalingen, moeten gaan vervangen. In deze voorschriften wordt thans bepaald dat decentralisatie geboden is indien taken beter door provincie of gemeente kunnen worden behartigd dan door het rijk en er wordt gewezen op de noodzakelijke beleidsvrijheid. De artikelen waren het gevolg van amendementen vanuit de Tweede Kamer. De regering was niet erg enthousiast over deze bepalingen. Op 30 oktober 1990 aanvaardde de Tweede Kamer zonder stemming een amendement, waarbij de minister van BZK werd opgedragen de decentralisatie ten behoeve van gemeenten te bevorderen. Voorstellen van maatregelen, waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. En vervolgens werd voor de provincies in een vergelijkbare bepaling voorzien. Volgens de regering zou een dergelijke instructienorm slechts ‘een symboolfunctie’ hebben. Bovendien kan het uitlichten van dit specifieke beginsel gemakkelijk doen vergeten dat er nog andere beginselen (doelmatigheid van het openbaar bestuur, gelijke toegang van de burgers tot voorzieningen etc.) zijn, die niet per definitie een geringer belang vertegenwoordigen. De regering kwam in de Nota naar aanleiding van het Eindverslag de Kamer gedeeltelijk tegemoet. De Tweede Kamer persisteerde echter bij een ‘volbloed decentralisatiebepaling’ en, anders dan bij de discussie over de herziening van de Grondwet-1983, haalde dit amendement nu wel de eindstreep.

In de praktijk is echter gebleken dat deze decentralisatie-bepaling niet differentieert tussen het zogenaamde mechanische medebewind en het meer vrije medebewind, waardoor het noodzakelijke aspect van beleidsvrijheid uit het zich verdwijnt. Ook taken die een puur uitvoerend karakter hebben,

kunnen of moeten op basis van deze decentralisatienorm aan provincie of gemeente worden overgedragen. En vervolgens geldt de decentralisatieplicht enkel voor provincies en gemeenten en niet voor de overige decentrale bestuurslichamen, hoewel in art. 2 lid 2 Waterschapswet het functionele decentralisatiebeginsel krachtig en afdoende is verankerd.

In de periode na invoering van deze wettelijke instructienorm − na 1992/1993 derhalve − hebben deze decentralisatiebepalingen hun werk gedaan, maar de resultaten daarvan zijn niet over de gehele linie bevredigend. In de laatste decennia van de 20e eeuw werd het primaat van de hoofdstructuur − dat is een soort taakmonopolie van rijk, provincie en gemeente ten opzichte van andere decentrale bestuurslichamen − gehanteerd als normatief beleidsuitgangspunt voor het decentralisatiebeleid, maar de realisatie van die beoogde decentralisatie bleef grotendeels achterwege, ook omdat sturende criteria en politieke wil ontbraken. Een duidelijke kentering in het decentralisatiebeleid werd gerealiseerd in de eerste twee decennia van deze eeuw, onder andere veroorzaakt door de economische crisis die zich vanaf 2008 voltrok. De Staatscommissie-Dualisme en lokale democratie bepleitte in 2000 een revitalisering van het politieke stelsel in gemeente en provincie in de uitdrukkelijke combinatie met een veel grotere beleidsvrijheid voor gemeente en provincie, zowel op het punt van taken en bevoegdheden als op het punt van de financiële arrangementen. In 2007 drong de VNG-commissie-Van Aartsen (de Commissie Gemeentewet en Grondwet) opnieuw aan op een fundamentele kanteling in het denken over de uitvoering van overheidsopgaven. Rijk en provincie zouden zichzelf aanzienlijke beperkingen moeten opleggen door zich te concentreren op kerntaken, terwijl de gemeente nu ook echt de ‘eerste overheid’ zou moeten worden. In een fundamenteel betoog voegde deze commissie daar echter aan toe dat een dergelijke kanteling in het denken en doen per se samen moesten gaan met een aanzienlijke versterking van autonomie, beleidsvrijheid en financiële ruimte voor de gemeenten. Het eigen belastinggebied zou aanmerkelijk moeten worden vergroot en er zouden in Grondwet en Gemeentewet sterk geformuleerde waarborgen moeten komen voor de autonome positie van de gemeenten. De eerdere voorbehouden bij het Europese Handvest lokale autonomie zouden moeten worden beëindigd. En de commissie ging zelfs zover dat de rechter − en wat de commissie betreft zelfs bij voorkeur een Constitutioneel Hof na invoering van een toetsingsrecht − deze nieuwe autonome positie voortdurend zou moeten bewaken en wetsvoorstellen met

taaktoedeling zou moeten toetsen aan een nieuwe autonomiebepaling in de Grondwet. De Raad voor het Openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen hadden in 2005 in het rapport Autonoom of automaat? en in het 'Advies over gemeentelijke autonomie' en de Raad van State in het advies 'Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen' uit 2006 hun grote zorgen geuit over de sterk afnemende beleidsruimte van de gemeenten en voerden het pleidooi om het streven naar meer autonomie en beleidsvrijheid uitdrukkelijk te koppelen aan het decentralisatie-streven. Ook zou niet zozeer de rechter maar vooral de minister van BZK een versterkte regie moeten krijgen en voeren over dit nieuwe concept van het binnenlands bestuur. Anders dan in de eerdere periode verdween het primaat van de hoofdstructuur nu geleidelijk achter de horizon. Bij taaktoedeling werd nu veel sterker uitgegaan van een primaat van de gemeente ten opzichte van provincie en rijk. Het beleidsconcept van de gemeente als 'eerste overheid' kreeg een sterk normatieve betekenis. Dit normatieve beleidsprimaat beperkte niet alleen de rol van rijk en provincie, maar beklemtoonde tevens de boven-schikking van de gemeente jegens vormen van functioneel bestuur en deconcentratie. En dit concept werd in de jaren na 2008 mede vanwege de economische crisis en de daarmee verbonden bezuinigingen een centraal uitgangspunt in het decentralisatiebeleid. Door een grootse sanering van het verticale toezicht, door de verdwijning van vele 'rijks-heren' (inspecties etc.) uit de regio − die in het kader van de deconcentratie de gemeenten fors onder de duim hadden gehouden − en door de opruiming van een hele reeks doeluitkeringen kreeg de decentralisatie de impuls die langjarig was beoogd. Maar in retrospectief moet worden geconstateerd dat aan het concept van de 'eerste overheid' van de commissie-Van Aartsen maar in heel beperkte en zelfs in zeker opzicht in averechtse zin toepassing werd gegeven. De wettelijke en grondwettelijke waarborgen voor autonomie werden niet gerealiseerd. Een toetsing door de rechter was onmogelijk geworden omdat invoering van het constitutionele toetsingsrecht niet plaatsvond. Hoewel een coördinerende en toetsende rol voor de minister van BZK bij decentralisatie voorstellen was ingevoerd, kwam er van het gebruik van deze nieuwe bevoegdheid vrijwel niets terecht. Van een centrale regie door de minister van Binnenlandse Zaken is geen sprake geweest en wel veroorzaakt door het feit dat criteria voor de beoordeling van taaktoedelingen door de medebewindswetgever over vrijwel de gehele linie ontbraken.

Gevolg van een en ander was dat bij de grote decentralisaties die vanaf 2010 zich hebben voltrokken er een monopolie ontstond bij de vakdepartementen die als medebewindswetgever optraden. Gedreven door een aanzienlijke bezuinigingsdoelstelling vanwege de door 'Brussel' gehanteerde 3% norm voor het begrotingstekort overheersten daarbij doelmatigheidsoverwegingen. Taken en bevoegdheden werden in beginsel toegedeeld aan de gemeente als 'eerste overheid'. Waar echter de schaal van de gemeente niet passend was, werd overgegaan tot vergaande vormen van regionalisering. Deze regionalisering voltrok zich voor een deel via de Wgr, waarbij echter in verschillend opzicht het vrijwillige karakter van het verlengde lokale bestuur werd genegeerd. Ook overigens werd steeds vaker overgegaan tot door de nationale overheid onvrijwillig opgelegde regionale verbanden zoals bij de politieregio's, de omgevingsdiensten en de regionale energietransitie. Waar belangrijke takenpakketten bij de gemeenten door de voordeur naar binnen kwamen, verdwenen − vooral voor de kleinere gemeenten − belangrijke delen door de achterdeur meteen weer naar regionale samenwerkingsverbanden. Door deze ontwikkeling heeft het regionale bestuur in de afgelopen decennia een enorme vlucht gekregen en is het regionale bestuur niet meer weg te denken uit het binnenlands bestuur. De aanzienlijke bezuinigingsdoelstellingen − voorheen efficiencykortingen geheten − hebben als gevolg gehad dat de klassieke autonomie een grote aderlating heeft ondergaan. Zo hebben de tekorten in het sociaal domein tot gevolg gehad dat de meeste gemeenten inteerden op hun algemene reserves en hun 'vrije' budget en wel zodanig dat er van het vrije en autonome initiatiefrecht vrijwel niets is overgebleven. In de medebewindswetgeving werd op heel verschillende manier vorm en inhoud gegeven aan de beleidsvrijheid van de gemeenten. Voor een echte verbinding tussen decentralisatie en beleidsvrijheid bood het wettelijke kader niet direct een uitgangspunt. En indien bij te decentraliseren taken wel beleidsvrijheid wordt gegeven, maar onvoldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld, dan 'verwordt' de toebedeelde beleidsvrijheid in een taak om vergaand te bezuinigingen. Ook dat is een vorm van beleidsvrijheid, maar een geheel andere dan de vrijheid die wordt beoogd. Vanwege de aard van het bestuursstelsel in provincie en gemeente is er derhalve alle aanleiding om een wettelijk verband te scheppen tussen decentralisatie en beleidsvrijheid. En indien die beleidsvrijheid niet kan worden gegeven, zou dat aanleiding kunnen zijn om de over te dragen taken niet aan provincie of gemeente, maar over te dragen aan andere decentrale bestuurslichamen of vormen van deconcentratie toe te passen. Met artikel 4 als basis kan in het rijksbeleid decentraal bestuur

worden uitgewerkt welke uitgangspunten en criteria hierbij maatgevend zouden moeten zijn. Lid 2 en 3 introduceren een algemene motiveringsplicht voor de vakministers. En het vierde lid bepaalt dat Onze Minister op basis van het rijksbeleid bedenkingen in kan brengen.

Artikel 6

Lid 1: *Door middel van rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitvoering van taken in medebewind voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincies, gemeenten, waterschappen en regionale bestuursvormen. Onder medebewind wordt verstaan dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.*

Lid 2: *Bij toepassing van artikel 2 , tweede lid van de Financiële-verhoudingswet kan Onze Minister bedenkingen kenbaar maken indien de voorgeschreven toelichtingen van Onze Ministers strijdig zijn met het bepaalde in het eerste lid.*

De commissie-Van Aartsen bepleitte in 2007 om aan het zesde lid van art. 132 Grondwet een passage toe te voegen, waarin de financiële en fiscale autonomie van provincie en gemeente scherper tot uitdrukking gebracht zou worden. Deze passage luidde: 'Daarbij wordt gewaarborgd dat provincies en gemeenten over voldoende financiële ruimte beschikken voor de uitoefening van hun taken.' De commissie lichtte dit als volgt toe: 'Om de beleidsvrijheid van het lokaal bestuur te vergroten, moet − in bestuurlijke zin − de gemeentelijke autonomie sterker in de Grondwet en de Gemeentewet worden verankerd. Dit betekent tevens dat de lokale financiële en fiscale autonomie dienen te worden versterkt door een verruiming van de bestedingsvrijheid van de rijksmiddelen en een vergroting van het eigen belastinggebied van de gemeenten. Met de voorgestelde wetsaanvulling wordt het beginsel van lokale financiële en fiscale autonomie vastgelegd.'[36]

Dit pleidooi voor aanvulling van de Grondwet is nog steeds van waarde, maar op dezelfde gronden kan worden bepleit om een voorschrift van deze aard ook op te nemen in de organieke wetgeving. In artikel 5 is voorgeschreven dat in het Beleidskader decentraal bestuur moet zijn geborgd dat provincie en gemeente voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor de uitoefening van hun autonome taken. In artikel 6 wordt hetzelfde genormeerd voor de uitvoering van taken in medebewind en wordt dat ook voor de

[36] VNG-commissie-Van Aartsen (de Commissie Gemeentewet en Grondwet), 2007, a.w.

waterschappen bepaald aangezien ook zij uiteraard over voldoende financiële middelen moeten kunnen beschikken voor de uitvoering van hun taken. Ook hier geldt dat de invulling van de term 'voldoende' een politiek-bestuurlijke afweging vergt, maar op grond van deze norm - in relatie tot art. 9 van het Handvest lokale autonomie - kan in ieder geval worden vastgesteld dat het toedelen van taken aan provincies en gemeenten met aanzienlijke efficiencykortingen − op basis van de weinig overtuigende redenering dat decentraal 'goedkoper' kan werken dan centraal − niet in overeenstemming is met deze norm en al evenmin met het bepaalde in art. 108 lid 3 Gemeentewet. En op grond hiervan kan tevens worden bepleit om bij iedere decentralisatie van taken een transitiefonds te vormen voor een overgangsperiode en na enige tijd te bezien wat de werkelijke kosten zijn van de decentrale taakuitvoering en vervolgens op basis daarvan de financiering aan te passen. En tevens - zoals in paragraaf 6 van dit hoofdstuk wordt bepleit- zou moeten worden voorzien in een onafhankelijk oordeel over de vraag hoeveel kosten zijn verbonden aan het overdragen van een taak in medebewind. Art. 6 is een verbijzondering van en aanvulling op de artikelen 108 lid 3 Gemeentewet en art. 105 lid 3 Provinciewet, waarin is geregeld dat bij medebewind de kosten daarvan door het rijk worden vergoed. Van belang is vervolgens om te bezien welke de relatie van artikel 6 zou moeten zijn tot art. 2 van de Financiële-verhoudingswet. Daarover meer in paragraaf 6 van dit hoofdstuk.

In de artikelen 2 en 3 van de Proeve, alsmede in de artikelen 7 t/m 12 (zie bijlage 1) zijn nog diverse voorschriften opgenomen over de wijze waarop het Rijk in overleg treedt met de decentrale overheden bij taakwijzigingen aan de provincie, gemeente etc. en voorschriften over wederzijdse informatievoorziening etc. Het betreft hier bewerkingen en aanscherpingen van de omgangsbepalingen uit de Provincie- en Gemeentewet. Gemakshalve wordt hier naar deze voorschriften plus toelichting verwezen, zoals opgenomen in de Proeve van een Wet op het decentraal bestuur van de koepels. Zie bijlage 2.

In het rijksbeleid decentraal bestuur vinden deze specifieke wettelijke omgangsbepalingen een nadere invulling en wordt tevens een reeks spelregels geformuleerd over de precieze wijze waarop het Rijk, de koepels en de decentrale overheden bij taaktoedeling voortaan met elkaar om zullen gaan.

Tenslotte dient nog te worden gewezen op het belang van de artikelen 13 en art. 14 van de Proeve.

Artikel 13

Lid 1: *Een wet waarbij van provinciebesturen, gemeentebesturen en waterschapsbesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden, wijkt van het bepaalde in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet niet af dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.*

Lid 2: *Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.*

Lid 3: *Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.*

Artikel 14

Lid 1: *Een wet waarbij van provinciebesturen en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden houdt rekening met het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen in provincie en gemeente, zoals gevestigd in art. 125 Grondwet.*

Lid 2: *Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.*

Lid 3: *Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken b indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid, voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.*

De artikelen 13 en 14 van de Proeve regelen de bijzondere status van de Provinciewet, de Waterschapswet en de Gemeentewet en komen deels overeen met de voorschriften in art. 113 Provinciewet en art. 115 Gemeentewet. Vastgelegd is dat een bijzondere wet, waarbij van de provincie- en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in taken en bevoegdheden van de provincie-, gemeente- en waterschapsbesturen, in beginsel niet afwijkt van de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. Slechts wanneer dat 'bijzonder' aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang, lijdt deze regel uitzondering. In dat geval behoort de toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking te bevatten.

In het in artikel 1, eerste lid van de Proeve genoemde rijksbeleid decentraal bestuur kunnen nadere criteria worden geformuleerd voor deze afwijkingspraktijk.

De bepalingen 113 Provinciewet en 115 Gemeentewet waren het gevolg van de aanname van een amendement bij de herziening van de Gemeentewet in 1992, doorgezet naar de Provinciewet en destijds betrekkelijk uitgebreid besproken. De regering: 'Het feit dat de gemeentewet formeel niet van een hogere rangorde is dan andere formele wetten, neemt niet weg dat zij materieel voor de bijzondere wetgever richtinggevend is. Hoewel bij lex specialis in beginsel kan worden afgeweken van de Provinciewet en de Gemeentewet, is het gewenst dat de bijzondere wetgever slechts in uiterste noodzaak afwijkt van het wettelijke kader van deze beide wetten. De afwijking zal bovendien uitdrukkelijk moeten blijken en gemotiveerd moeten worden.' De tekst van de artikelen 13 en 14 breidt de werking nu uit naar de waterschapsbesturen. Tot dusver kent de Waterschapswet een dergelijke bepaling niet.

Algemene en organieke wetten, zoals de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Wet op het decentraal bestuur, hebben een materieel richtinggevende positie ten opzichte van bijzondere wetgever. Voor de bijzondere wetgever volgt hieruit een algemeen erkende rechtsplicht het in de organieke wetgeving neergelegde stelsel te respecteren.

Het parlementaire debat draaide vooral om de vraag of deze in het ongeschreven recht liggende positie in het geschreven recht, hier in de Gemeentewet, moest worden geëxpliciteerd. Een dergelijke afzonderlijke bepaling werd sterk bepleit door de VNG. Met name de regering vond deze transformatie overbodig. Gezien het karakter van 'rijksinterne' instructie zou een voorschrift van dien aard veel eerder op zijn plaats zijn in de Aanwijzingen voor de rijksdienst. Verder vreesde de regering een gevaarlijke a contrario redenering ten opzichte van andere algemene wetten, zoals bijvoorbeeld de Termijnenwet en de Algemene wet bestuursrecht. Zonder uitdrukkelijk wettelijk voorschrift zou dan wel stilzwijgend van deze algemene wetten kunnen worden afgeweken. Door aanname van het genoemde amendement werd dit pleit echter beslecht. Er moet derhalve een 'openbaar belang' worden gediend bij afwijking van het wettelijke bevoegdheden-patroon. En het voorstel van wet moet uitdrukkelijk de 'gronden' voor deze afwijking bevatten.

In artikel 14 wordt het hoofdschap van de provinciale staten en gemeenteraden als richtsnoer geformuleerd. In het Beleidskader decentraal

bestuur kunnen op basis van deze wettelijke grondslag nadere criteria worden geformuleerd die maatgevend zijn voor de medebewindswetgever en op grond van artikel 1 door de minister van BZK als toetsingscriteria kunnen worden gehanteerd. Aan de hand van deze wettelijke bepalingen en de uitwerking daarvan in het Beleidskader kunnen de vertegenwoordigende organen beter in positie worden gebracht. Zo zou bij aanwezigheid van deze normen en uitwerkingen het onmogelijk zijn geweest om de gemeenteraden uit te schakelen in de eerste fase van de energie-transitie, waarbij in het Klimaatakkoord de colleges bevoegd werden verklaard om de eerste RES-inbreng te verzorgen. Als algemeen uitgangspunt zou in het Beleidskader kunnen worden geformuleerd dat bij ingrijpende transities de vertegenwoordigende organen in een goede positie moeten worden gebracht. En vervolgens dat onttrekking van bevoegdheden in dergelijke gevallen niet is toegestaan.

e. Beleidsoverwegingen

Welke algemene beleidsoverwegingen kunnen nu voor het medebewind worden geformuleerd in het rijksbeleid decentraal bestuur? Dat betreft in de eerste plaats uiteraard de criteria voor taaktoedeling. Welke taak zou om welke reden naar het ene of het andere decentrale bestuurslichaam kunnen of moeten worden overgedragen? (zie daarvoor paragraaf 8 van dit hoofdstuk). En daarnaast - en voorafgaand - de vraag of hier algemene concepten of uitgangspunten moet worden geformuleerd.

-<u>Geen primaire of secundaire decentrale bestuursorganen</u>

De discussie over de preferente positie van de bestuurlijk hoofdstructuur aan het einde van de vorige eeuw en over de toepassing van het concept van de gemeente als eerste overheid in de periode na 2007 schiep een soort hiërarchische rangorde in het decentraal bestuur. Zo bracht het concept van de gemeente als ‘eerste overheid’ met zich mee dat alles wat los en vast zat al snel geschikt werd geacht voor overdracht aan de gemeente, en wel onder gelijktijdige verwaarlozing van de waarde en de betekenis van andere decentrale bestuursorganen, waaronder vooral de provincie en het waterschap. ‘Provincie-bashing’ en ‘waterschaps-bashing’ waren bijvoorbeeld aan de orde van de dag in de periode rond 2010. De open huishouding van de provincie zou eventueel moeten worden gesloten, grote landsdelen met een beperkte taakstelling zouden de provincies moeten vervangen en het waterschap zou in het provinciale bestuur kunnen worden geïntegreerd. Zoals

eerder aangegeven heeft deze ‘conceptuele pikorde’ in het decentraal bestuur tot een reeks van ongelukken geleid. Bij de decentralisaties na 2012 werden de provincies vrijwel geheel over het hoofd gezien en het duurde enige tijd totdat het inzicht doorbrak dat de waterschappen als vorm van waterbestuur een uniek model vormt dat wereldwijd de aandacht trekt en voor veel landen als voorbeeld dient en derhalve ook een voornaam export product is voor ons land. Tenslotte moet de explosie van talrijke regionale bestuursvormen in de periode na 2010 in een rechtstreeks verband worden gebracht met deze ‘bashing’ van bepaalde bestuursvormen, waaronder vooral de provincie.

Er is daarom reden om deze hiërarchie van decentrale bestuursvormen niet langer als centraal uitgangspunt te gebruiken en wel vooral omdat de gemeenten min of meer het slachtoffer zijn geworden van nogal veel ondoordachte en mankerende vormen van taakoverdracht. Iedere decentrale bestuursvorm heeft zijn eigen specifieke kenmerken en komt daarom op basis van zijn speciale kenmerken in aanmerking om taken van de rijksoverheid uit te voeren en daarom behoren in beginsel alle beschikbare decentrale bestuursvormen in een horizontale relatie tot elkaar te staan. Het onderscheid tussen primaire en secundaire bestuurslichamen - zoals dat praktisch voortvloeide uit het concept van de gemeente als eerste overheid - zou uit den boze moeten zijn. De enige uitzondering die hier zou kunnen worden gemaakt, is dat de bestuurslichamen van de algemene democratie - naast het rijk zijn dat provincie en gemeente met een open huishouding en een stelsel van rechtstreekse verkiezingen - bij de overdracht van taken met aanzienlijke beleidsvrijheid een preferentie moet worden toebedacht en wel omdat dit het eigensoortige karakter van deze bestuurslichamen onderlijnt. Deze preferente positie is echter van relatieve betekenis. Evenzogoed kan voor de gedeconcentreerde dienst of het agentschap een vergelijkbare preferentie worden aangehouden en wel omdat het die gevallen hoort te gaan om gesloten uitvoeringstaken met een directe lijn naar het nationale stelsel van politieke verantwoordelijkheid. Het specifieke inhoudelijke profiel van een decentraal bestuurslichaam of uitvoeringsorganisatie moet beslissend zijn bij een besluit van taakoverdracht en dan zijn algemene rangordes complicerend.

Bij de keuze welke taak aan welke bestuursvorm moet worden toebedeeld, behoren derhalve de diverse bestuurslichamen in min of meer gelijkwaardige posities te worden gebracht, zoals dat ook tot uitdrukking komt in de motiveringsplicht van de vakministers (zie art. 4 lid 3). In het rijksbeleid decentraal bestuur zou deze horizontale positie als algemeen uitgangspunt

geformuleerd moeten worden. Een en ander is dan ook in lijn met de aanbeveling van de Raad van State om ten aanzien van taakoverdrachten naar de gemeenten een zeker moratorium in acht te nemen. Indien er meerdere bestuurslichamen beschikbaar zijn - waaronder de provincies en vormen van deconcentratie etc. - dan kunnen met toepassing van dit uitgangspunt de overbelasting van en de druk op de gemeenten worden verminderd.

-De paradox van de beleidsvrijheid

Bij de toedeling van medebewind is er een evident intern aspect, maar gezien de aard van diverse decentrale bestuurslichamen ook een evident extern aspect. Het interne aspect ziet op de specifieke aspecten van het betreffende beleidsdossier. Indien op initiatief van een vakdepartement de bijzondere wetgever een taak toedeelt aan een decentraal bestuurslichaam en er is geen bestuurlijke autoriteit die oordeelt vanuit een meer algemeen perspectief dan bestaat het gevaar dat doelmatigheidsoverwegingen aan het specifieke dossier ontleend de overhand krijgen waardoor situaties van onbalans kunnen ontstaan. Er is ook sprake van onbalans indien de bestuurs-autoriteit die de algemene beleidskaders toepast geen of onvoldoende rekening houdt met de specifieke karaktertrekken van een bepaald beleidsdossier. Het is om die reden van groot belang om in de beoordelings- en toetsingsprocedure van taaktoedelingen in medebewind te voorzien in een goede balans tussen de behartiging van algemene (organieke en andere) belangen en die van het vakdepartement. In de aangepaste regelgeving worden hiervoor de eerste en stevige aanknopingspunten gevestigd - zie boven de artikelen 1, 4, 5 en 6 -. In het Beleidskader decentraal bestuur worden vervolgens de algemene basisbeginselen van de procedure en de daarvoor geldende beginselen aangeduid en ten slotte worden - in afstemming met de koepels - de meer concrete spelregels hiervoor geformuleerd.

Leidend voor dit onderdeel is de gedachte dat er geen preferente positie moet zijn voor bijzondere belangen boven algemene en andersom dat algemene overwegingen geen blokkade mogen vormen voor specifieke beleidsoverweging aan het beleidsdossier ontleend. Tevens is in de afgelopen periode gebleken dat bestuursakkoorden, codes, zachte omgangsbepalingen in de organieke wetgeving etc. onvoldoende normatieve kracht bezitten om de interbestuurlijke verhoudingen daadwerkelijk te verbeteren en vlot te trekken. Een sterkere wettelijke normativiteit van de omgangsregels is om die reden dringend geboden. De arbitrage-uitspraak in het dossier van de Jeugdzorg heeft

bijvoorbeeld laten zien hoe groot het belang van stevige en geborgde wettelijke bepalingen, zoals de artikelen 108 Gemeentewet en 105 Provinciewet inzake de adequate financiering van medewindstaken. Omdat - ten slotte - ook in aangepaste en sterk gewijzigde verhoudingen verschillen van opvattingen zich zullen blijven voordoen, is het van evident belang om (1) te voorzien in een meer onafhankelijke inschatting van de kosten aan het medebewind verbonden (zie daarvoor paragraaf 6) en (2) te voorzien in een vorm van conflictbeslechting of arbitrage (zie daarvoor paragraaf 7).

Paragraaf 4: *Naar nieuwe vormen van regionaal bestuur*

a.-Probleemduiding

In talrijke rapporten en adviezen is vastgesteld dat het regionaal bestuur in ons land enerzijds niet meer uit het openbaar bestuur kan worden weggedacht, maar anderzijds een problematische figuur is geworden. In paragraaf 3 van het vorige hoofdstuk werd vastgesteld dat regionale bestuursvormen de “caoutchouc” vormen om het uniforme bestuursgebouw van Rijk, provincies en gemeenten min of meer overeind te houden. Bij algehele taaktoedelingen aan gemeenten kunnen bijvoorbeeld ook de kleinere gemeenten steeds worden meegenomen en wel omdat voor hen regionale samenwerkingsverbanden voorhanden zijn indien de taakstelling hun capaciteit te boven gaat. Sinds jaar en dag is daaraan gekoppeld de discussie over de vraag of het niet wijs en verstandig is om tussen gemeente en provincie een uniforme en direct democratisch gelegitimeerde bestuurslaag in te voegen. En wel met als doel om de huidige gebreken in deze legitimatie op te heffen en vooral ook om een einde te maken aan de grote mate van onoverzichtelijkheid en het hybride karakter van de het regionale bestuur. Ook werd in de genoemde paragraaf vastgesteld dat een eenduidig organiek profiel van het regionale bestuur ontbreekt - er zijn vele vormen - en dat in toenemende mate het vrijwillige karakter van de regionale samenwerking onder druk staat omdat vanwege vakdepartementen en bijzondere wetgeving dan wel via bestuursakkoorden wordt voorzien in min of meer verplichte vormen van regionaal bestuur. Deze worden weliswaar veelal gegoten in de Wgr-vorm, maar ontberen het vrijwillige karakter dat als een hoofdkenmerk geldt van de Wgr-samenwerking. Ondanks tal van pogingen om de controlerende en sturende rol van de gekozen volksvertegenwoordigingen op het regionale bestuur te vergroten, moet worden vastgesteld dat in de praktijk deze controle en sturing onvoldoende uit

de verf komen. De aangepaste voorzieningen daarvoor in de Wgr zullen wel enkele verbeteringen kunnen brengen, maar bieden onvoldoende aanknopingspunt om het democratisch gebrek principieel en structureel op te heffen. En indien dan ook nog de trend is dat de regionale taakstellingen steeds beleidsvoller worden en er op regionaal niveau wordt gewerkt met aanzienlijke budgetten, dan maakt dat de inbreuk op de organieke positie van zowel gemeenten als provincies steeds groter.

In de eerder genoemde voorlichting van de Raad van State van 24 maart 2021 wordt er op aan gedrongen een concrete stap voorwaarts te zetten 'in de gedachtevorming over het vraagstuk van opschaling, regionalisering, differentiatie in samenhang met democratische legitimatie' (a.w. punt 5). Er wordt door de Raad van State gesproken over een "vlucht in regioconstructies". 'Deze regioconstructies zonder direct democratisch mandaat bemoeilijken de bestuurlijke sturing en de democratische controle en compliceren de betrokkenheid bij de besluitvorming in de regio.' En: '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 samenwerkingsverbanden kiezen.' De Raad van State bepleit - naast gemeentelijke schaalvergroting om de druk op regionalisering te verlagen - voor een hoofdstructuur van congruente regio's, zodat de lappendeken van verschillend vormgegeven regio's wordt voorkomen. In de tweede plaats moet de democratische legitimatie van de regio's sterk worden verbeterd en ten derde moet volgens de Raad van State worden bezien op welke wijze de provincies een rol kunnen spelen in het regionale bestuur. En ten slotte zouden - waar congruent regionaal bestuur geen afdoende oplossing biedt - verdergaande vormen van taakdifferentiatie moeten worden ingezet.

De Raad voor het openbaar bestuur verdiept deze analyse van de Raad van State in een rapport van juni 2021 onder de titel: '*Droomland of niemandsland?, Uitgangspunten voor het besturen van regio's'*. De Rob definieert het vraagstuk in de volgende vijf knelpunten: ' In de eerste plaats leiden de toename van (verplichte vormen van) intergemeentelijke samenwerking en een vak-departementaal beleidsmonopolie tot een incongruente lappendeken van regio-indelingen, wat integrale sturing bemoeilijkt. Verder legt de toename van samenwerkingsverbanden en het toegenomen belang van regio's druk op het bestuurlijk vermogen van (met name) gemeenten. Een ander knelpunt betreft de politieke zeggenschap van de

gemeente op wat er in regio's gebeurt; die neemt af, maar de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid blijft. Verder ontberen regio's een heldere democratische legitimatie en is er sprake van een democratisch tekort. Ten slotte ontbreekt een centrale visie op regiovorming, wat leidt tot een mismatch tussen opgaven/taken, schaal en bevoegdheden. De regio als niemandsland.' (a.w. p. 6). Voor het besturen van regio's wordt bepleit om zes uitgangspunten toe te passen: (1) de inhoud staat centraal, (2) het bestuur is democratisch gelegitimeerd, (3) regio's kennen een bepaalde mate van autonomie; (4) de indeling is meer congruent, (5) maar er is in voldoende mate ruimte voor verschil en (6) bij het besturen van regio's hoort een passend financieel arrangement. (a.w. p 7). De Rob spreekt zich uitdrukkelijk uit tegen een direct democratisch gelegitimeerde vierde bestuurslaag die zelfstandig opereert naast gemeente en provincie. En tenslotte wordt centrale regie op de regiovorming bepleit en wel door de minister van BZK. 'Het nieuwe kabinet maakt de minister van BZK verantwoordelijk voor de coördinatie van het Rijksbeleid richting het decentraal bestuur en de regio's. De minister van BZK is steeds medeondertekenaar van wetten die de decentrale overheden rechtstreeks raken in hun takenpakket, financiën en bevoegdheden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de toedeling van taken door vakdepartementen aan decentrale overheden niet kan zonder instemming van de minister van BZK.' (a.w. p. 12). Ook in het rapport van de werkgroep-Ter Haar ('Naar één overheid') en in het voorstel van de VNG voor aangepaste wetgeving op het decentraal bestuur wordt de 'verrommeling' van het decentrale bestuur door de talrijke vormen van regiovorming als een belangrijk knelpunt aangemerkt en voorgesteld om over te gaan tot een zekere uniformering en ordening onder regie van de minister van BZK.

In de bestuurskundige literatuur is in de afgelopen decennia veel onderzoeksmateriaal geproduceerd over het succes en het falen van de bestuurlijke samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen. Bij evaluaties is daarbij veelvuldig gebruik gemaakt van de methodiek en de theoretische uitgangspunten die zijn ontwikkeld door Toonen (cs).[37] Daarbij wordt gekeken naar operationele, bestuurlijke en institutionele dimensies. Aanvullend en van

[37] T. Toonen, M. van Dam, M. Glim, G. Wallagh, Gemeenten in ontwikkeling, Assen, 1998. Opdrachtonderzoek van BZK.

meer recente datum is hier de theoretisch-conceptuele benadering van Van Genugten (c.s).[38]

De evaluaties van de interbestuurlijke samenwerking bewegen zich in allerlei richtingen en behelzen uiteenlopende beleidsvelden, maar een gezamenlijke conclusie is veelal dat er nogal een grote mismatch bestaat tussen de juridische vormgeving en mogelijkheden van de bestuurlijke samenwerking enerzijds en de beleidsdoelen die met die samenwerking worden beoogd anderzijds. En dat spitst zich dan met name toe op het punt dat de Wet gemeenschappelijke regelingen, die oorspronkelijk vooral als doel had om beleidsarme dossiers in gezamenlijkheid en in samenwerking te behartigen, in verschillende opzichten niet meer geschikt is om de hedendaagse knelpunten in het decentraal en regionaal bestuur op te lossen. De meest effectieve onderdelen van de Wgr zijn heden ten dage de gezamenlijke bedrijfsvoerings-organisatie (BVO) met een eenvoudig en enkelvoudig bestuur en de lichte samenwerkingsovereenkomst. Deze vormen van samenwerking zijn niet alleen in de praktijk overwegend effectief, maar ze komen ook nog het meest overeen met de oorspronkelijke doelstelling van de Wgr. De veelvormigheid van de BVO's en de vele lichte samenwerkingsovereenkomsten hebben nauwelijks invloed op de politieke representatie in gemeente en provincie, het gaat overwegend om a-politieke en beleidsarme uitvoeringstaken, waardoor het ontbreken van een directe of indirecte democratische legitimatie nauwelijks problematisch is. En ook de veelheid en verscheidenheid van deze vormen kan nauwelijks als een probleem worden gedefinieerd. Dat ligt geheel anders voor het bonte palet aan 'verbonden partijen' bij de zwaardere samenwerkingsconstructies (het gezamenlijk orgaan of het openbaar lichaam uit de Wgr), zowel in de geheel vrijwillige als in de meer verplichte vorm, waarbij tal van beleidsvolle taken met veelal aanzienlijke financiële budgetten in het geding zijn. Bij een bezinning op de aard en ordening van het regionale bestuur behoort deze mismatch tussen het beschikbare Wgr-instrumentarium en de zwaarte van de beoogde beleidsdoelen een belangrijk aandachtspunt te zijn.

Illustratief is hier het onderzoek dat recent in de provincie Utrecht is verricht waarbij mede aan de hand van de methodische kaders van Toonen c.s. en Van Genugten c.s is onderzocht op welke wijze vier vormen van bestuurlijke

[38] M. van Genugten, J. de Kruijf, P. Zwaan, S. van Thiel, Samenwerken aan effectieve regionale samenwerking, 2017, zie: https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/170913. Onderzoek naar de regionale samenwerking in het sociaal domein in de provincie Gelderland, 2017.

samenwerking conceptueel scoren qua effectiviteit, kosten, democratische legitimatie, verantwoording en controle etc. In dit onderzoek van Tess van Winsen[39] worden met elkaar vergeleken (1) de directe federatiegemeente; (2) de indirecte federatiegemeente; (3) het openbaar lichaam en (4) de bedrijfsuitvoeringsorganisatie. Omdat de federatiegemeente nog slechts in conceptueel verband bestaat en niet in de praktijk is toegepast, wordt in dit onderzoek gekozen voor een conceptuele toets. De directe federatiegemeente kent een eigen directe verkiezing van de federatieraad en hoewel de deelnemende gemeenten financiën en taken overdragen (delegeren) is de band met de deelnemende gemeenten overwegend doorgeknipt. De indirecte federatiegemeente kent een federatieraad die is samengesteld uit de deelnemende gemeenteraden, maar die - anders dan bij het openbaar lichaam - uitdrukkelijk politiek is georganiseerd. De banden tussen de indirecte federatiegemeente en de deelnemende gemeenten is daarom sterker dan bij de directe variant. Uit de toets van Van Winsen komt naar voren dat de indirecte federatiegemeente als variant hoger scoort dan de directe federatiegemeente en het openbaar lichaam. Van de vier samenwerkingsvormen is vooral het openbaar lichaam uit de Wgr een problematische figuur, zowel wat betreft effectiviteit, democratische legitimatie als institutionele ordening. En laat het nu juist deze samenwerkingsfiguur zijn die domineert in het regionale bestuur. Ook de Rob en de Raad van State concluderen dat de stroperigheid van de besluitvorming en het democratisch gebrek van deze vorm sterk in het oog springen. Die gebreken kennen vooral een kwantitatief aspect. Door de sterke verkokering van het regionale bestuur - per beleidsveld eigen, afzonderlijke en afwijkende regiovorming met een enorme hoeveelheid van instituties en overleggen - is een enorme bestuurlijke drukte en belasting ontstaan voor lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers. Een groot deel van de bestuurlijke inzet van lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers is gemoeid met sturing en controle van verbonden partijen. Door deze bestuurlijke drukte raakt het overzicht zoek en is de invloed van de gemeente op het regionale bestuur aan hevige inflatie onderhevig, ondanks allerlei pogingen - onder meer van de wetgever en de bestuurspraktijk - om hier nieuwe vormen van sturing, controle en verantwoording in het leven te roepen. Door hier nieuwe en meer eenvormige instituties in het leven te roepen moet aan deze bestuurlijke drukte een einde

[39] Tess van Winsen, Toekomst voor de federatiegemeente?, Een vergelijkend kwalitatief onderzoek naar vier vormen van intergemeentelijk samenwerken, Opdrachtonderzoek van de provincie Utrecht, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen, 2019.

worden gemaakt en daarbij vormt het instrument van de *congruentie* een belangrijk middel, alsmede het toepassen van meer eenvormige instituties. Zonder over te gaan tot zelfstandige vormen van regionaal bestuur met een eigen directe democratische legitimatie is hier een wereld te winnen en kan door nadere ordening van het regionale bestuur zowel de effectiviteit als de democratische legitimatie worden verbeterd. En daarbij kunnen de volgende beleidsoverwegingen, op te nemen in het nieuwe Beleidskader decentraal bestuur een voornaam aanknopingspunt vormen.

b. Aanpassing van de wettelijke context en beleidsoverwegingen

In de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar, de Raad van State, de Rob, de koepels en anderen - zoals de Vereniging van raadsleden, de Vereniging van griffiers etc. - wordt aangedrongen op het *congrueren* van de regionale indelingen. Vanwege de huidige vergaande onoverzichtelijkheid en verkokering wordt aangedrongen op de vorming van *congruente regio's*. Er is derhalve een brede consensus op dit punt. Ook is er een brede consensus ten aanzien van het uitgangspunt dat een vierde bestuurslaag op basis van directe verkiezingen niet is gewenst en wel omdat door een dergelijke bestuurslaag de problemen eerder worden vergroot dan verkleind. Immers het karakter van verlengd decentraal bestuur wordt dan fundamenteel doorbroken en de nieuwe regionale bestuurslaag komt dan in een nog scherpere concurrentie te staan tot provincie en gemeente. Desondanks zijn er talrijke pleidooien om de doelmatigheid van het regionale bestuur te verbeteren en de positie van de deelnemende partners te versterken en in alle adviezen en aanbevelingen wordt het democratisch gebrek van het regionale bestuur breed en fundamenteel gehekeld. Meer concrete voorstellen over de manier waarop aan de congruentie vorm en inhoud moet worden gegeven, ontbreken echter overwegend. Wel wordt vastgesteld dat de vorming van congruente regio's noodgedwongen moet leiden tot een andere institutionalisering van het regionaal bestuur. Immers het enkel realiseren van meer overzichtelijkheid heeft onvoldoende meerwaarde bezien vanuit het doel om de doelmatigheid te vergroten en het democratische gebrek te verminderen. In de navolgende *beleidsoverwegingen* ten behoeve van het rijksbeleid decentraal bestuur wordt deze beoogde congruentie nader uitgewerkt en wordt - met varianten - een model uitgewerkt dat tegemoet komt aan de vele aanbevelingen die op dit punt zijn gedaan.

De grondslagen voor dit model van congruentie kunnen deels worden ontleend aan het concept van de indirecte federatiegemeente. In 2003 presenteerde ik het model van de federatiegemeente als alternatief voor het SETA-model van Arno Korsten.[40] Het SETA-model - waarmee een vergaande ambtelijke fusie van gemeenten wordt beoogd - is in de afgelopen jaren, overigens met wisselend succes, op diverse plaatsen toegepast. Het model van de federatiegemeente daarentegen raakte enigszins in de vergetelheid en heeft nog geen toepassing gevonden. Recent is aan dit model invulling gegeven door enkele Brabantse gemeenten zonder dat dit echter tot een finale invoering heeft geleid.[41] Vanwege BZK is een positieve grondhouding aangenomen jegens de federatiegemeente, zonder dat dit evenwel heeft geleid tot stappen om realisatie te bevorderen. Solitaire toepassing van de federatiegemeente heeft als nadeel dat zo hier en daar een nieuwe bestuursvorm ontstaat waarbij algemene gelding ontbreekt. Ook wordt het incidenteel toepassen van dit model belast door het uitgangspunt dat het veelal impliciet is bedoeld om gemeentelijke herindeling te voorkomen. Worden echter enkele basisprincipes van de federatiegemeente uniform toegepast in het kader van het geheel of deels congrueren van het regionaal bestuur, dan ontstaat een geheel ander en veel aantrekkelijker beeld.

Ten aanzien van het regionaal bestuur kunnen vanuit deze scope de volgende beleidsuitgangspunten in overweging worden genomen.

1. *Wettelijke regie door de minister van BZK*

In de Proeve wordt een art. 17 voorgesteld met de volgende inhoud:

‘Artikel 17

Lid 1: *Onze Minister bevordert de ordening van het regionaal bestuur.*

Lid 2: *Bij maatregelen en voornemens die leiden tot regiovorming en die provincies en gemeenten raken, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.*

[40] Buitenhek en Van Doorn i.s.m. D.J. Elzinga, Federatiegemeente: de krachten gebundeld, 2003. A.F.A. Korsten e.a., Samen en toch apart, Heerlen, 2002.

[41] Zie: A. de Kroon en R. de Greef, Federatie en herindeling gewogen, 23 mei 2018, (https://www.brabant.nl//media/7ce341e5f78c4aa48375b80a4e12ac1f.pdf?la=nl) die de federatiegemeente uit hebben gewerkt voor de Brabantse gemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden.

Lid 3: *Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1 voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.*

Lid 4: *Ten behoeve van het regionaal bestuur wordt bij de wet voorzien in adequate verantwoordings- en controle-fora via de gemeenteraden of anderszins. Bij territoriale samenval van regionaal en provinciaal bestuur kunnen provinciale staten worden ingeschakeld.*

Het vraagstuk van de met provincie en gemeente 'verbonden partijen' kenmerkt zich door versnippering en verscheidenheid. Diverse vormen worden toegepast, waarbij in de meeste gevallen sprake is van vrijwillige samenwerking, echter in toenemende mate worden ook verplichte vormen van samenwerking opgelegd. Deze verscheidenheid − en de daaruit voortvloeiende versnippering − bemoeilijkt een adequate sturing door en verantwoording aan de betrokken besturen, raden en staten. Door ordening van het regionaal bestuur kunnen betere vormen van sturing en verantwoording worden gecreëerd. Daarbij behoort het uitgangspunt te zijn dat de rechtstreeks gekozen provinciale staten en de gemeenteraden als verantwoordings- en sturingsforum een preferente positie hebben. Dit sluit echter niet uit dat kan worden gewerkt met fora die van de staten en/of raden zijn afgeleid. Onder omstandigheden kunnen − zoals het vierde lid van art. 17 het formuleert − bij samenval tussen het territoir van het regionale bestuur en het provinciale bestuur provinciale staten als verantwoordingsforum worden ingeschakeld, hetgeen als een aanvulling op de mogelijkheid voor taakdifferentiatie uit artikel 15 van de Proeve kan worden aangemerkt.

In een afzonderlijk art. 16 van de Proeve worden regels voorgesteld voor *opgelegde* regionale samenwerking:

'Artikel 16

Lid 1: *Vormen van regionaal bestuur die door Onze Minister die het aangaat verplicht aan provincies en gemeenten worden opgelegd, vereisen een specifieke wettelijke grondslag.*

Lid 2: *Bij toepassing van deze verplichte vormen van regionaal bestuur wordt van rijkswege in de financiering voorzien en wordt een financiële aansprakelijkheid van de Staat aangehouden. Deze financiering gaat van het Rijk naar de gemeenten en van de gemeenten vervolgens naar de betreffende regio.'*

In het voorgestelde artikel wordt geregeld dat vorming van dergelijke regio's niet langer kan zonder voorafgaande wettelijke grondslag. Bij die wetgeving kan dan zorgvuldig worden afgewogen of wel niet moet worden geïntervenieerd in de bevoegdheidsverdeling uit de Provinciewet en de Gemeentewet. In dergelijke gevallen is dan tevens artikel 13 van toepassing, waarbij wordt voorgeschreven dat slechts in goed gemotiveerde uitzonderingsgevallen kan worden afgeweken van de in de Provinciewet, Waterschapswet en Gemeentewet voorgeschreven bevoegdheidsverdeling. In het tweede lid wordt bepaald dat bij verplichte regiovorming er geen of beperkte financiële aansprakelijkheden voor de deelnemende decentrale bestuurslichamen kunnen worden gecreëerd. Deze financiële aansprakelijkheden van provincie en gemeenten jegens het regionaal bestuur vormen een probleem van betekenis. Bij vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr is de afweging of wel of niet wordt deelgenomen en of de financiële aansprakelijkheden werkbaar en aanvaardbaar zijn, overgelaten aan provincie en gemeente. Bij verplichte regionale samenwerking is die afweging er niet of beperkt en om die reden ligt het in de rede om in die gevallen te voorzien in een specifieke financiering van rijkswege, waarbij de financiële aansprakelijkheden van provincies c.q. gemeenten geheel of grotendeels worden uitgeschakeld.[42]

2. *Veelvormigheid van het regionale bestuur is onvermijdelijk*

Het is een illusie om alle vormen van samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen in één mal te willen persen. De verschillen tussen de diverse vormen van samenwerking zijn daarvoor te groot en de motieven voor samenwerking te uiteenlopend. Vanuit het concept van één overheid is bovendien maximale flexibiliteit gewenst in de regionale samenwerking. Vanuit die optiek is het ongewenst om een debat te beginnen over het congrueren van alle regionale bestuursvormen en -verbanden. Een dergelijke structuurdiscussie zal tot weinig resultaat kunnen leiden omdat onvergelijkbare grootheden zich niet laten verenigen, en bovendien resulteert een dergelijke vorm van congruentie de facto in een vierde bestuurslaag. Anderzijds is handhaving van de huidige ontwikkeling, waarbij de volksvertegenwoordigingen in provincie en gemeente en de algemene besturen van waterschappen meer dan 1500

[42] Het pleidooi van de koepels voor een wettelijke versterking van de rol van de minister van BZK inzake het regionale bestuur wordt ondersteund door de Rob. Zie: 'Droomland of niemandsland?, a.w., p, 38 en eveneens in het Rob-rapport 'Rol nemen, ruimte geven', De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking, mei 2021. Ook de Raad van State bepleit in zijn eerder genoemde Voorlichting van 24 maart 2021 een sterkere regierol van de minister van BZK op dit punt.

vormen van samenwerking moeten aansturen, controleren en legitimeren vanuit een oogpunt van de democratie in geen enkel opzicht meer aanvaardbaar. Handhaving van deze situatie en verdere uitbreiding van deze regionalisering van het decentraal bestuur zal de erosie van de provinciale-, gemeentelijke- en waterschaps-democratie alleen maar verder gaan versnellen. Om die reden is een eerste remedie en aanbeveling om zoveel mogelijk te bezien in hoeverre huidige en nieuwe vormen van regionaal bestuur kunnen worden ondergebracht bij de provincies. Zo hadden in grote delen van het land de betreffende provincies heel goed de functie van de RES-regio's kunnen behartigen. Ook in ander verband dient de provincie in het regionaal bestuur een veel meer geprofileerde positie in te nemen.

3. *Hervorming van het regionaal bestuur heeft een hoge 'sense of urgency', waardoor 'niets doen' geen optie is*

Voor zover het minder aangewezen is om de provincies een functie te geven in het regionale bestuur, is er een gerede aanleiding tot algehele bezinning op de grondslagen en vormen van het regionale bestuur en de regionale samenwerking. De grote maatschappelijke opgaven van de komende jaren - in de sfeer van energie-transitie, klimaatbeleid, woningbouw, infrastructuur etc. - zullen een doelmatige invloed en democratisch goed geborgde inzet vragen van de besturen die op bovengemeentelijk en regionaal niveau actief zijn. In die zin hebben de bezinning op en de hervorming van het regionale bestuur een hoge 'sense of urgency' en zijn 'niets doen' en handhaving van de ongebreidelde en verkokerde regiovorming geen optie. Daarbij moet echter meteen worden aangegeven dat gemakkelijke oplossingen niet voorhanden zijn en moet de aanbeveling zijn dat blauwdrukken voor structuurverandering moeten worden vermeden, want de Nederlandse traditie laat zien dat dergelijke plannen bij voorbaat tot mislukken zijn gedoemd.

4. *Problematisering van het regionaal bestuur in het Beleidskader en het presenteren van een procedure op welke wijze de beoogde herbezinning vorm en inhoud gaan krijgen*

Het verdient dan ook aanbeveling om in het *Beleidskade decentraal bestuur 2021* het regionale bestuur te problematiseren en een procedure te vermelden op welke wijze aan de noodzakelijke herbezinning op het regionale bestuur - in

nauw overleg met de koepels - in de komende tijd vorm en inhoud zal worden gegeven.

5. *Het congrueren van het regionaal bestuur als inhoudelijke bouwsteen voor de herbezinning*

In onder meer de boven genoemde adviezen van de Raad van State, de Raad voor het openbaar bestuur, de Werkgroep-Ter Haar en anderen en in talrijke analyses van onderzoekers wordt een herordening van het regionaal bestuur bepleit, waarbij het congrueren als instrument wordt voorgesteld. In deze voorstellen tot congruentie wordt niet echt en finaal duidelijk gemaakt wat precies wordt beoogd en tot welke resultaten dit kan leiden. Het is om die reden dat hier een beschouwing volgt waarin het verschijnsel 'congruent regionaal bestuur' nader wordt geduid en wordt uitgewerkt. Voordelen en nadelen worden geschetst en ten slotte wordt geconcludeerd dat de beoogde congruentie vooral zou moeten worden gericht op het wegwerken van het democratisch tekort van het regionaal bestuur, waarbij het beperkt congrueren van regio-indelingen behulpzaam kan zijn. Het verdient dan ook aanbeveling om in de beoogde herbezinning de verschillende vormen van congruentie te wegen en onder meer op basis daarvan te besluiten tot hervorming en aanpassing.

6. *Congruentie in vormen en soorten: drie hoofdmodaliteiten*

Van verschillende zijde wordt - zoals gezegd - opgeroepen tot het congrueren van het regionaal bestuur, maar nog niet is in alle opzichten duidelijk welke inhoud een dergelijke congruentie zou moeten krijgen. Er dienen zich drie hoofdmodaliteiten aan:

Modaliteit I: Bundeling en integratie over de gehele linie

Beziet men alle regionale indelingen In Nederland tezamen en wordt daarbij de beleidsvolheid van de taakstelling in relatie tot de decentrale bestuurslichamen mede als criterium genomen dan is daar een soort gemiddelde uit af te leiden en dat gemiddelde beweegt zich rond het aantal van 30 territoria. Er zijn - zoals blijkt uit de Regio-atlas van BZK - bijvoorbeeld 25 veiligheidsregio's, GGD- en GHOR-regio's, 29 regionale omgevingsdiensten, 28 intergemeentelijke sociale diensten, 42 jeugdzorgregio's, 19 woningmarktregio's, 30 RES-regio's, 35

arbeidsmarktregio's. Sommige regio-indelingen kennen een veel lager aantal - bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel (5) en de Wlz-regio's (8) of veel meer, zoals de Sociale werkvoorziening (87) en het Passend onderwijs (meer dan 70). Relateert men de regio's aan de beleidsrelatie met de gemeente dan valt vanwege hun specifieke en eigensoortige karakter een aantal regio's af en dat zijn juist vele regio's met een veel groter of een veel kleiner aantal dan 30. En dat gemiddelde van ongeveer 30 regionale territoria maakt het in beginsel mogelijk om in een transitie de regio's die daarvoor in aanmerking komen onder te brengen in een vaste regio-indeling voor Nederland die bestaat uit een aantal van 25 tot 30 vaste regionale bestuurseenheden. Onder regie van de minister van BZK kan deze transitie worden voltooid en dan zou vervolgens het uitgangspunt kunnen gelden dat deze vaste regio-indeling in beginsel voor de wetgever en de vakdepartementen als uitgangspunt geldt, waarbij zwaar gemotiveerde afwijkingen in de toekomst de uitzondering op de hoofdregel vormen. Vervolgens zou als uitgangspunt kunnen gelden dat ook de decentrale bestuurslichamen deze vaste regio-indeling gaan gebruiken voor hun vrijwillige samenwerking, waarbij afwijkingen als gemotiveerde uitzondering op de hoofdregel kunnen worden aangemerkt. Aan de provincie - of twee provincies bij grensoverschrijding - kan hier een coördinerende rol en een toezichtfunctie worden toebedeeld, met een overkoepelende aanwijzingsbevoegdheid van de minister van BZK.

Modaliteit II: Partiële bundeling en integratie van regio-indelingen

Een andere werkwijze is om de vrijwillig aangegane samenwerkingsregelingen via of los van de Wgr ongemoeid te laten en de congruentie te beperken tot de regionale bestuursvormen die verplicht aan de decentrale bestuurslichamen worden of zijn opgelegd. Nu de min of meer verplichte regionale bestuursvormen - zoals de RES-regio's, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, jeugdzorgregio's etc. - zich eveneens bewegen rond het getal van 30 kan worden voorzien in ongeveer 25 tot 30 vaste regionale verbanden. Het vormen van 25 á 30 vaste regio's maakt dan deels een einde aan de onoverzichtelijkheid en verkokering van de zeer talrijke regio-indelingen, maar kan vooral een mogelijk aantrekkelijk aanknopingspunt vormen om de effectiviteit van het beleidsvolle regionaal bestuur aanzienlijk te verbeteren en daarmee ook de positie van de deelnemende partners. In het huidige sterk verkokerde regionale bestuur wordt met zeer talrijke formats, instituties en verhoudingen gewerkt, waardoor het voor lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers nauwelijks nog mogelijk is om te voorzien in

ordentelijke sturing, controle en verantwoording. Of zoals de Rob dat verwoordt: in de regionale samenwerkingsverbanden is sprake van “policy without politics” en in de gemeenteraden en provinciale staten van “politics without policy”. Om die kloof te overbruggen kan worden overwogen om partieel in congruente regio’s te gaan werken, waardoor de organisatorische kracht van zowel de regio als de partners aanzienlijk kan worden versterkt. Het regionale bestuur behoudt dan overwegend het karakter van verlengd lokaal bestuur, maar door partieel in een vast territoir te gaan werken, kunnen stabiele bestuursculturen ontstaan die de doeltreffendheid zeer ten goede kunnen komen. De bundeling en integratie van de verplichte samenwerkingsvormen bevorderen bovendien dat de bestuurlijke drukte in het regionale bestuur aanzienlijk kan worden teruggebracht.

Modaliteit III: Bundeling en integratie van de democratische zeggenschap: een ‘huis voor de regio’

Een derde modaliteit is om de congruentie te beperken tot een bundeling en integratie van de democratische zeggenschap en het veelvormige karakter van de regionale bestuursvormen deels, overwegend of geheel in tact te laten. In de huidige constellatie is niet alleen sprake van zeer uiteenlopende regio-indelingen, maar tevens van een uiterst versnipperde en verkokerde ordening van de democratische zeggenschap. Door die versnippering zijn de democratische zeggenschap van de decentrale volksvertegenwoordigingen en de democratische legitimatie van het regionale bestuur ondermaats. De nieuwe mogelijkheden in de Wgr om die democratische zeggenschap aan te vullen, zullen dat probleem maar heel gedeeltelijk kunnen verbeteren. Om die reden kan worden bepleit om vooral voor de meer beleidsvolle en verplichte vormen van regionale bestuur te voorzien in nieuwe en aanvullende vormen van democratische zeggenschap en legitimatie. Omdat de beleidsvolle regionale verbanden zeer uiteenlopende beleidsvelden betreffen - woningmarkt, veiligheid, jeugdzorg, arbeidsmarkt, regionale energiestrategie etc. - ligt het niet erg in de rede om te gaan werken met een eenvormig democratisch platform, met daarbij een vaste personele bezetting van dat platform en een vaste bezetting van hen die vatbaar moeten zijn voor controle, aansturing en verantwoording. Het zijn de burgemeesters die een dominante rol hebben in de veiligheidsregio, terwijl het de wethouders sociaal domein zijn die een cruciale rol vervullen in de jeugdzorgregio. Om die reden kan in een dergelijk model een werkwijze worden gehanteerd die trekken vertoont van de Europese Unie. In de Unie wordt gewerkt met een vaste structuur maar een

wisselende personele bezetting. Zo kent de Raad van ministers van de EU een vaste structuur en besluitvormingscultuur, maar de bezetting van de Raad verschilt per beleidsdossier. De ene keer zijn het de ministers van Financiën, de andere keer de ministers van Landbouw van de lidstaten die in deze vaste structuur bijeenkomen en dat in relatie tot de betrokken en ook steeds wisselende leden van leden van de Europese commissie. Bij toepassing van een congruente democratische zeggenschap op regionaal niveau kan op een zelfde manier worden gewerkt. Door de vaste structuur van de congruente democratische zeggenschap met een kleine vaste staf en griffie - verzameld in een '*huis voor de regio*' - kan een bestuurscultuur ontstaan die waarborgen biedt voor adequate informatievoorziening aan de deelnemende partners, betrouwbare en transparante procedures, minder bestuurlijke drukte en aanzienlijk minder kosten. Maar vooral biedt deze vaste institutionele ordening de mogelijkheid om een groot deel van het democratische gebrek van het regionale bestuur op te heffen. Eerder werd aangegeven dat in slechts ongeveer 5% van de huidige samenwerkingsconstructies is voorzien in een directe vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden. Regionaal bestuur is vooral bestuurders-bestuur en dat betekent dat de indirecte en heel magere betrokkenheid van de decentrale volksvertegenwoordigers het belangrijkste democratisch gebrek vormt. Het onderbrengen van de wisselende personele bezetting van het democratische platform in een vaste institutionele ordening maakt het veel beter mogelijk om de sturing, controle en verantwoording in de richting van de deelnemende partners aanzienlijk te verbeteren. In de eerste plaats kan dan als uitgangspunt van regionaal bestuur worden geformuleerd dat bij beleidsvolle taaktoedelingen aan de regio er altijd een directe rol is voor de betreffende raadsleden die op het betreffende beleidsdossier als regiovertegenwoordiger worden aangewezen door de volksvertegenwoordiging van de betrokken decentrale bestuurslichamen. Beleidsvolle taaktoedelingen aan de regio zonder een directe verantwoordingsrol van een democratisch platform - zoals thans bij de veiligheidsregio's - zijn dan voortaan uitgesloten. De huidige 5% betrokkenheid van decentrale volksvertegenwoordigers in samenwerkingsconstructies kan op die manier worden omgebogen naar een directe betrokkenheid in een veel grotere mate. En indien gewenst kan dit 'huis voor de regio' tevens een taak vervullen bij het organiseren van invloed en zeggenschap in het kader van de reguliere en vrijwillige Wgr-samenwerking.

Aan welke voorwaarden zou een dergelijk model van congruente democratische zeggenschap moeten voldoen?

In de eerste plaats moet worden overwogen in welke delen van het land het regionale platform toepassing zou kunnen vinden. Indien wordt afgezien van een 'overname' van een deel van het opgelegde regionale bestuur door de provincies in bepaalde delen van het land - en wel op basis van de overweging dat dit strijdig is met het beginsel van verlengd decentraal bestuur - dan zou een dertigtal regionale platforms kunnen ontstaan. Wordt een vast aantal beoogd, dan ligt het in de rede om zoveel mogelijk de beleidsvolle regio's naar dat aantal van 30 te trekken en dat geldt dan zowel voor de huidige als nieuwe regionale vormen. Een alternatief is om het aantal platforms te laten variëren met het aantal gemeenten (en andere bestuurslichamen) dat betrokken is bij de ene of andere vorm van regionale samenwerking, bijvoorbeeld 25 platforms voor de veiligheidsregio's, 30 platforms bij de RES-regio's en 42 bij de jeugdzorg-regio's. Een dergelijke variatie compliceert weliswaar de ordening van de democratische zeggenschap aanzienlijk, maar is in beginsel wel uitvoerbaar. Waar mogelijk zou echter moeten worden bezien of een middeling van de beleidsvolle en opgelegde regionale indelingen naar een vast aantal van 30 mogelijk is en de enkele uitzonderingen bevestigen dan de hoofdregel. In ieder geval kan voor toekomstige verplichte regiovorming het vaste aantal van 30 worden aangehouden.

In de tweede plaats is het in dat geval nodig om het regionale platform van volksvertegenwoordigers te ordenen op basis van het beginsel van politieke representatie. Dat houdt in dat het platform in wisselende personele samenstelling politiek evenredig is samengesteld en derhalve politieke fractievorming de regel is. Daarbij komt de politieke representatie tot stand door rekening te houden met de grootte van de deelnemende decentrale bestuurslichamen en hun volksvertegenwoordigingen. Bij samenwerkingsvormen, waarbij meerdere decentrale bestuurslichamen zijn betrokken, kunnen bestuurders en volksvertegenwoordigers van provincie en waterschappen worden toegevoegd.

Om de druk op de lokale volksvertegenwoordigers te verlagen, kan in de derde plaats worden overwogen om vanwege de gestructureerde deelname aan het regionale platform in het 'huis van de regio' het aantal raadsleden van de gemeenten met 15 % te vergroten, zodat aan de regionale volksvertegenwoordiging op een adequate manier vorm en inhoud kan worden

gegeven. Bij aanwijzing van de regionale vertegenwoordigers kunnen de raden geheel vrij worden gelaten, maar eventueel kunnen op de kandidatenlijsten ook speciale regiovertegenwoordigers worden aangewezen. Vanwege de gespecialiseerde deelname aan het regionale platform lijkt de eerste route het meest wenselijk.

Tot zover in samengevatte vorm over de drie modaliteiten van congruentie. Het verdient aanbeveling om in het kader van een nadere bezinning op het regionale bestuur te onderzoeken welke vormen van congruentie beschikbaar en toepasbaar zijn en daarbij kunnen de drie geschetste modaliteiten een aanknopingspunt voor gedachtenvorming zijn.

Voor- en nadelen van de drie congruentie-modaliteiten

Bij de afweging welke vormen van congruentie van het regionaal bestuur wenselijk zijn, is het meest cruciale punt de vraag in hoeverre daarbij kan worden voorkomen dat er een nog sterkere vierde bestuurslaag gaat ontstaan. De huidige constellatie houdt in dat die vierde bestuurslaag er in feite is. De ongebreidelde groei van het regionaal bestuur in de afgelopen decennia wettigt de conclusie dat die extra bestuurslaag feitelijk functioneert en bij ongewijzigd beleid zal die trend alleen maar verder toenemen. Vanwege de grote maatschappelijke opgaven op diverse beleidsterreinen zijn er allerlei indicaties dat de beleidsvolle interbestuurlijke samenwerking verder en snel zal uitgroeien en een verdere bedreiging zal gaan vormen voor het belangrijke primaat van de decentrale instituties van de algemene democratie: provincie en gemeente. Wordt voorzien in het algeheel congrueren van de regionale indelingen (modaliteit I) en de daarbij horende vorming een dertigtal congruente regionale bestuurs-verbanden - waarin tevens de vrijwillige samenwerking van de decentrale bestuurslichamen is opgenomen - dan is de kans groot dat dit de opmaat zal gaan vormen voor een formele vierde bestuurslaag. Ook in het verleden waren bewegingen van bundeling en integratie de aanleiding om een debat te starten over gewesten, stedelijke gebiedsautoriteiten en Wgr-plus regio's. Wordt de congruentie daarentegen beperkt tot een bundeling en integratie van de *verplichte* vormen van samenwerking in vaste regio's, dan is de dreiging van het ontstaan van een vierde bestuurslaag weliswaar minder groot, maar omdat het in dat geval gaat om de meest beleidsvolle vormen van regionaal bestuur kan ook dan een dergelijke congruentie de opmaat zijn voor een verdere verzelfstandiging van het regionale bestuur. Vanuit deze invalshoek bezien, is toepassing van de

derde congruentie-modaliteit het meest voor de hand liggend. Door de vorming van min of meer vaste regionale platforms voor sturing, controle en verantwoording door decentrale volksvertegenwoordigers behoudt het regionale bestuur het karakter van verleng decentraal bestuur en kan het vraagstuk van het democratisch gebrek op een adequate manier worden opgelost, zonder dat aan het veelvormige karakter van de interbestuurlijke samenwerking afbreuk wordt gedaan.

Toepassing van enigerlei vorm van congruentie vereist een geheel andere regionale bestuursvorm dan het gemeenschappelijk orgaan en het openbaar lichaam uit de Wgr. Het verdient voorkeur om de opzet en opbouw van de ene of de andere vorm van congruentie te regelen in een afzonderlijke organieke wet of daarvoor een apart hoofdstuk toe te voegen aan de Wgr.

7. *Differentiatie en de rol van de provincie in het regionaal bestuur*

Een belangrijk aandachtspunt is de vraag of de invoering van enigerlei vorm van congruentie voor het gehele land noodzakelijk is. En een deelvraag daarvan: zou onder omstandigheden bij een grote samenval van regionale en provinciale territoria niet ook de provincie een groot deel van het regionale bestuur voor haar rekening kunnen nemen? Dit vraagstuk doet zich met name voor in de provincies Zeeland, Groningen, Friesland en Drenthe. Beziet men de regio-indelingen dan is er in deze provincies veel regionaal bestuur dat zich afspeelt op hetzelfde territoir als dat van de provincie. In beginsel is het dan een kleine stap naar de gedachte om uit overwegingen van effectiviteit en democratische legitimatie taken niet toe te delen aan regionale bestuursvormen met de provinciegrens als territoriale maat, maar over te gaan tot taaktoedeling aan de provincie. Dit vormt weliswaar een aanzienlijke doorbreking van de uniformiteitsgedachte, het bevat een nogal vergaande vermenging van gemeentelijke en provinciale rollen en het laat in dat geval het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur geheel los. Het zou echter de moeite waard kunnen zijn om in een enkele provincie te experimenteren met een dergelijk construct, hetgeen dan noopt tot een experimenteermogelijkheid in de wetgeving, zoals voorzien in het bovengenoemde art. 17 van de Proeve.

8. *Nieuwe financiële arrangementen voor de regio*

In art. 16 van de Proeve wordt voorzien in een specifieke financiering van het Rijk bij opgelegde vormen van regionaal bestuur en wordt de financiële aansprakelijkheid van de betrokken decentrale bestuurslichamen grotendeels of geheel beperkt. De intensieve activiteit van de veiligheidsregio's tijdens de Corona-crisis heeft bijvoorbeeld laten zien dat dit de financiële draagkracht van de gemeenten ver te boven gaat; aanvullende financiële middelen door het Rijk zijn in dergelijke gevallen geboden en verplicht.

In de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar en van de Rob wordt bepleit om bij grote maatschappelijke opgaven voor de regio's - zoals de woningbouw, de energietransitie, het vervoer - gebruik te maken van een andere financieringssystematiek dan die via het Provincie- en Gemeentefonds. Via onder meer 'lump-sum' financieringen die opgavegericht zijn, kunnen op een effectieve en gedifferentieerde manier de nogal uiteenlopende regionale taakstellingen worden ingevuld.

9. *Geen selectief verantwoordingsforum, zoals voorgesteld door de Rob*

Tenslotte nog een enkele opmerking over het voorstel van de Rob om het democratisch tekort van het regionale bestuur op te lossen door bij samenwerkingsconstructies tenminste één volksvertegenwoordiging aan te merken als verantwoordingsforum.[43] Dat zou bijvoorbeeld kunnen impliceren dat in een samenwerkingsverband de gemeenteraad van de grootste gemeente optreedt als het enkele verantwoordingsforum. Dat voorstel is niet alleen een 'testimonium paupertatis', maar vooral in organiek en constitutioneel opzicht onaanvaardbaar en in strijd met de beginselen van politieke representatie. Subrogatie van politieke representatie door één gemeenteraad namens andere gemeenteraden is een wezensvreemd element in ons constitutionele bestel en moet om die reden als ongrondwettig worden gekwalificeerd.

Paragraaf 5: *Het vraagstuk van differentiatie en uniformiteit, ter zake van zowel inrichting als taak.*

a.-Probleemduiding

Een belangrijk constitutioneel en organiek uitgangspunt in Nederland is dat voor de inrichting van het decentraal bestuur de *uniformiteitsgedachte* geldt.

[43] Zie: 'Droomland of niemandsland', a.w., p. 35.

Die uniformiteit heeft een extern en een intern aspect. Het wordt belangrijk gevonden dat derden - burgers, bedrijven en organisaties - in de provincie en de gemeente een vaste bestuurseenheid zien en er derhalve zoveel mogelijk op kunnen rekenen dat de bestuursorganen van de onderscheiden bestuurslichamen de positie innemen die hen gelijkelijk door de Grondwet en organieke wet zijn toebedeeld. Zo is bijvoorbeeld het besef belangrijk dat de colleges als eenheid opereren; als gevolg daarvan hebben de individuele leden van die colleges een beperkt bestuursmandaat en derhalve zijn de individuele collegeleden altijd afhankelijk van de collegiale besluitvorming. Vooral bij toezeggingen van individuele bestuurders aan derden is dit een belangrijk uitgangspunt. En zo geldt dat ook voor verschillende andere onderdelen van de inrichting van het decentraal bestuur. Vaak is wel bepleit om op onderdelen deze uniformiteit los te laten en provincies en gemeenten meer inrichtingsvrijheid te geven, maar steeds zijn die voorstellen overwegend afgewezen en wel vanwege het belang van een zekere eenheid in de inrichting van het decentraal bestuur. Ook voor de interne opbouw van het provinciale en het gemeentelijke bestuursmodel is die eenheid van inrichting van betekenis. Het biedt een aanknopingspunt voor min of meer stabiele bestuursculturen in de verhouding tussen de verschillende bestuursorganen. Zou bijvoorbeeld structureel kunnen worden gedifferentieerd ten aanzien van de benoeming of verkiezing van de burgemeester, dan heeft dat vergaande gevolgen voor de interne bestuurlijke verhoudingen en ontstaan verschillende bestuursmodellen met alle nadelige gevolgen van dien voor de ordening en regulering van het decentrale bestuur.

Ook inzake de bevoegdheidstoedeling aan decentrale bestuurslichamen geldt in beginsel het uitgangspunt van uniformiteit. Op diverse onderdelen - zowel naar regel als praktijk - is dit beginsel echter losgelaten. In de vorige paragraaf over het regionale bestuur kwam reeds naar voren dat in de meer recente periode belangrijke verschillen zijn ontstaan tussen grote en kleine gemeenten. Is taaktoedeling van complexe taken aan grote gemeenten veelal niet problematisch, voor kleinere gemeenten wordt in die gevallen met regelmaat voorzien in een verplichting tot regionale samenwerking en wel omdat uitvoering van die toe te delen taken de capaciteit van deze kleine gemeenten te boven gaat. Formeel worden deze taken dan wel doorgesluisd naar de betreffende gemeenten, maar de facto komt deze taakstellig door de voordeur naar binnen, maar verdwijnt deze via de achterdeur meteen naar bovengemeentelijke niveaus. Ook op eigen initiatief besluiten gemeenten op

diverse beleidsterreinen om tot samenwerking over te gaan, waardoor ook langs deze route het gemeentelijke takenpakket wordt verdund. Samenwerking - vrijwillig of verplicht - doet echter niet allerlei verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor deze weggezette taakstellingen teniet en dat leidt tot veel ongemak en financiële malaise. Uit een overweging om de drukte op het regionale of bovengemeentelijke bestuursniveau te verminderen, kan daarom de vraag worden gesteld of het niet wijs en verstandig zou zijn om alternatieve vormen van differentiatie toe te laten. En dat zouden dan vormen moeten zijn waarbij de nadelige effecten van de huidige bestuurspraktijk min of meer worden vermeden. Het is deze vraag die in deze paragraaf onder ogen wordt gezien.

b.-Huidige praktijk en wettelijke context

De huidige artikelen 106 Provinciewet en 109 Gemeentewet maken bij taaktoedeling bepaalde vormen van differentiatie mogelijk. Deze artikelen zijn ingevoerd in 1992/1993 en overgenomen uit het advies van de 'Werkgroep grote steden' en bedoelden een bijdrage te leveren aan het mogelijk maken van differentiatie, vooral met het oog op de grote steden. In de Provinciewet en Gemeentewet zelf zag de regering geen concrete mogelijkheden voor differentiatie. Deze organieke wetten boden een uniform kader, een 'paraplu'. Binnen de hoofdlijnen van Provinciewet en Gemeentewet waren overigens wel verschillende invullingen mogelijk ten behoeve van bijvoorbeeld de grote steden. Zo kent de Gemeentewet de mogelijkheid van delegatie van bevoegdheden aan commissies en sinds 1992 grotere delegatiemarges voor de raad aan college en commissies. Via delegatie in het algemeen, en binnengemeentelijke decentralisatie in het bijzonder, alsmede de bevordering van ambtelijke deconcentratie en een uitbreiding van de mogelijkheden tot mandatering zouden de gewenste invulling van de marges in het op hoofdlijnen uniforme bestel moeten verwezenlijken. In de Provinciewet geeft art. 107 een mogelijkheid om bevoegdheden tot regeling en bestuur 'over te dragen' (door te delegeren) aan inliggende gemeenten en waterschappen.

De wetgever dacht in 1992/1993 vooral aan differentiatie ten behoeve van de grootste gemeenten. De woorden 'zo nodig' betekenden dat de noodzaak van de differentiatie zal moeten worden aangetoond en worden vermeld in de toelichting bij de bijzondere wet of andersoortige regeling. Differentiatie is slechts aanvaardbaar 'indien het belang van differentiatie in een bepaalde situatie zwaarder weegt dan dat van een uniforme benadering van

gemeenten'. Aanvankelijk werd voorgesteld dat differentiatie slechts zou kunnen geschieden ten aanzien van groepen gemeenten. De criteria waarop de groepen werden ingedeeld, zou niet beperkt mogen zijn tot aard en schaal (suggestie VNG) of inwonertal. Differentiatie zal veelal op medebewind betrekking hebben, maar kan volgens de regering niet worden uitgesloten ten aanzien van door de Gemeentewet gevorderd bestuur. Hoewel de bevoegdheid in veel gevallen zal worden aangewend om de grote gemeenten wat meer armslag te geven, lijkt het niet uitgesloten dat ook aan kleinere gemeenten meer bevoegdheden op bepaalde terreinen kunnen worden geboden. De regering voegde er later nog aan toe, dat tot op heden differentiatie steeds wordt toegepast – want ook vroeger was differentiatie mogelijk – om gemeenten extra mogelijkheden of keuzes te bieden. Naar aanleiding van opmerkingen in het Eindverslag is het vereiste van de 'groepen' komen te vervallen. Hierdoor wordt de mogelijkheid van een apart regime ten aanzien van één gemeente niet bij voorbaat uitgesloten. De regering bleef weerstand bieden tegen het opnemen van criteria voor differentiatie. Dat zou verhinderen dat differentiatie op zo flexibel mogelijke wijze zou kunnen worden toegepast.

c.-Aangepaste wettelijke normen en beleidsoverwegingen

In de voorlichting van de Raad van de State, het rapport van de werkgroep-Ter Haar, in de adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur en in het voorstel van de VNG wordt op verschillende onderdelen bepleit om het vraagstuk van de differentiatie opnieuw onder ogen te zien en daarvoor een aangepaste wettelijke grondslag in het leven te roepen, al dan met toegespitste mogelijkheden voor experiment. In het Beleidskader decentraal bestuur kan een en ander nader worden uitgewerkt.

-<u>Aangepaste wettelijke grondslag</u>

In de Proeve wordt een artikel 15 voorgesteld met de volgende inhoud:

Artikel 15

Lid 1: *Bij of krachtens de wet kan onderscheid worden gemaakt tussen provincies onderscheidenlijk gemeenten.*

Lid 2: *Dit onderscheid tussen provincies en gemeenten beperkt zich tot de taken en bevoegdheden die in medebewind worden opgedragen.*

Lid 3: *Bij of krachtens de wet kunnen gemeentelijke taken aan provincies worden overgedragen.*

Lid 4: *Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een onderscheid tussen provincies en gemeenten of waarbij gemeentelijke taken aan provincies worden overdragen, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.*

Lid 5: *Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1 voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.*

Artikel 15 vervangt art. 106 Provinciewet en art. 109 Gemeentewet. Hebben alle provincies en gemeenten dezelfde bevoegdheden of kan hier worden gedifferentieerd? Artikel 15 opent de mogelijkheid van differentiatie tussen provincies en gemeenten. De zinsnede 'zo nodig' uit de artikelen 106 Provinciewet en 109 Gemeentewet is geschrapt en wel omdat dit als een beperking kan worden gezien. De beoogde differentiatie betreft niet de organieke structuur van provincies, gemeenten en waterschappen, maar ziet primair op verschillen bij de uitvoering van medebewindstaken.

Artikel 15 ziet vooral op de sfeer van het medebewind wanneer de behoefte bestaat aan een verschil in behandeling van verschillende provincies, verschillende gemeenten of groepen van gemeenten. In autonomie kan in dit opzicht niet worden gedifferentieerd. Artikel 15 kent derhalve de mogelijkheid tot differentiatie tussen provincies en tussen gemeenten, maar maakt het aanvullend in het derde lid mogelijk om gemeentelijke taken toe te delen aan provincies. Waar het geboden is om bijvoorbeeld de taken van grote steden uit te breiden of deze grote steden taken te laten verrichten voor omliggende kleinere gemeenten, kan voor de meer landelijke gebieden in een provinciale taakstelling worden voorzien in plaats van een taaktoedeling aan de grote stad. Waar thans bijvoorbeeld taaktoedeling plaats vindt in regionaal verband met als deelnemers alle gemeenten binnen de provinciegrenzen kan op grond van deze bepaling ook worden voorzien in een provinciale taakstelling. Of bij uitbreiding van de taak van een grote stad ten koste van omliggende gemeenten kan voor andere gemeenten binnen een provincie worden voorzien in een provinciale taakstelling. Dit biedt niet alleen in die gevallen een bestuursvorm die overzichtelijk en eenvoudig is, maar ook een bestuursvorm die een democratisch gelegitimeerd verantwoordingsforum heeft en dat is bij de vormen van regionaal bestuur veel minder of veelal niet het geval.

Artikel 15, vierde en vijfde lid deelt Onze Minister een coördinerende en toetsende rol toe en Onze Minister kan bedenkingen inbrengen indien

maatregelen of voornemens tot differentiatie in strijd zijn met het rijksbeleid decentraal bestuur.

Ten slotte is het inzake differentiatie van belang om een onderscheid te maken tussen taakdifferentiatie als resultante en wettelijke taakdifferentiatie. Met taakdifferentiatie als resultante wordt gedoeld op de te constateren feitelijke situatie dat het takenpakket van gemeenten (en provincies) enorm van elkaar verschillen. Dit als gevolg van een combinatie van zelf opgepakte taken (autonomie), verschil in wettelijke taaktoedeling in medebewind en de keuzes die provincie- en gemeentebesturen daarbij maken in de hen gegeven beleidsruimte. Bij wettelijke taakdifferentiatie is het de wetgever die in wet- en regelgeving onderscheid maakt in toe te delen medebewindstaken tussen bijvoorbeeld gemeenten. Uit de wetsgeschiedenis van de wijziging van de Gemeentewet in 1994 komt naar voren dat "bij of krachtens de wet" in het huidige artikel 109 moet worden gelezen als: "bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet". Dit betekent dat onderscheid in taken die in de Gemeentewet zijn geregeld, niet mogelijk is. Hetzelfde geldt voor de Provinciewet. Aldus is geborgd dat de grondwettelijke bepalingen ten aanzien van de inrichting, taken en bevoegdheden van het provincie- en gemeentebestuur uniform wettelijk zijn geregeld en voor alle provincies en gemeenten dezelfde zijn. Dit blijft - zoals eerder opgemerkt - een belangrijk ordeningsprincipe in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Indien de wetgever voornemens is onderscheid te maken in taken van provincies en gemeenten in materiewetten (medebewind) vraagt dit op zijn minst een overtuigende onderbouwing waarom afgeweken wordt van het uniformiteitsbeginsel in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Een interessante optie kan zijn om het wettelijk mogelijk te maken dat taken die aan gemeenten zijn toegekend over te dragen aan provincies, als de aard en omvang van die taak zich daar niet tegen verzet. Op deze manier kan een praktische oplossing worden gevonden voor die situaties waarin gemeenten onvoldoende in staat zijn om zelf of via regionale samenwerking taken uit te voeren en gemeentelijke herindeling niet gewenst is.

Differentiatie in de sfeer van de waterschappen wordt in dit voorschrift niet geregeld. Gezien de huidige schaalgrootte van de waterschappen is er geen reden voor taakdifferentiatie en het zou in die zin de klok ook sterk terugzetten. Tot 2005 vierde taakdifferentiatie bij de waterschappen hoogtij en waren er in één en hetzelfde gebied vaak verschillende waterschappen voor de

verschillende taken. Vooral op initiatief van de UvW, dus de waterschappen zélf, is hier een einde aan gekomen, waardoor de waterschappen automatisch eenvormiger zijn geworden.

-Verdere beleidsoverwegingen

1.-Regionale opgaven als maatwerk

Het rapport van de Werkgroep-Ter Haar bevat een uitgebreide analyse van de knelpunten die zich hebben aangediend bij de realisatie van grote maatschappelijke opgaven door het decentraal bestuur. De werkgroep bepleit het bewandelen van onconventionele wegen en instrumenten om hier verbetering in aan te brengen. De grote maatschappelijke opgaven in de sfeer van woningbouw, klimaat en energietransitie, zorg en veiligheid etc. vereisen een aanpak die met de huidige middelen en mogelijkheden te veel belemmeringen ondervinden. En dat betreft dan zowel de institutionele mogelijkheden als het financiële instrumentarium. En daarbij speelt een dominante rol dat de verschillende delen van het land nogal van elkaar verschillen, waardoor het meer opgavegericht werken niet in één mal kan worden geperst. Differentiatie en maatwerk zijn dan dringend geboden. Mede op basis van een aangepaste en ruimere mogelijkheid voor differentiatie in de wetgeving behoort het Beleidskader decentraal de voorwaarden en de mogelijkheden voor experiment te bevatten om aan de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar vorm en inhoud te geven.

2.-De provincie als alternatief voor regionaal bestuur

In de vorige paragraaf over het regionaal bestuur werd ingegaan op de mogelijkheid en de eventuele wenselijkheid van de provincie als alternatief voor regionaal bestuur, vooral indien de regio samenvalt met het provinciale territoir. Indien congruente regionale platforms worden gevormd met een sterk verbeterde democratische legitimatie dan vermindert dat de wenselijkheid van de provincie als vorm van regionaal bestuur. Blijft de vorming van deze platforms achterwege dan vergroot dat de wenselijkheid van dit alternatief. Aan het slot van paragraaf 4 (onder punt 5) wordt weliswaar opgeroepen hiermee te experimenteren in één of meer ‘landelijke provincies’ (bijvoorbeeld Zeeland, Friesland), maar toepassing van deze vorm van differentiatie brengt wel een vergaande vermenging van provinciale en gemeentelijke rollen met zich mee. Ook kan met beide - congruente regio’s en

de provincie als regio - worden geëxperimenteerd en in het Beleidskader decentraal bestuur 2022 dient op dit punt stelling te worden genomen.

3.-De centrumgemeente-constructie en het medebewind

In de huidige Wgr is in art. 8 voorzien in de 'vrijwillige mogelijkheid' van de centrumgemeente-constructie, waarbij de grote gemeente geheel of op onderdelen taken uitvoert voor de kleinere gemeente. Om de marges van differentiatie te vergroten zou in het Beleidskader decentraal bestuur de mogelijkheid kunnen worden opgenomen of bepleit om deze figuur ook beschikbaar te stellen aan de medebewindswetgever. In speciale gevallen kan dan - afhankelijk van de aard van de taak en onder strakke regie van de minister van BZK - worden voorzien in taakstellingen voor grote gemeente zonder dat voor de kleinere gemeenten allerlei vormen van regionaal bestuur nodig zijn. De taken worden formeel wel aan de kleinere gemeenten overgedragen, maar voor de uitvoering wordt dan een betrokkenheid van de grote gemeenten verplicht gesteld. Indien deze mogelijkheid in het leven wordt geroepen is een aanpassing van art. 8 Wgr nodig en dient het Beleidskader toetsingscriteria te bevatten.

Paragraaf 6: *Bouwstenen voor nieuwe financiële arrangementen*

a.- Probleemduiding

De financiële arrangementen vormen een hoofdbestanddeel van de huidige perikelen in het decentraal bestuur. In de voorafgaande hoofdstukken en paragrafen werd dat op verschillende onderdelen beschreven. De financiële ordening van het decentraal bestuur heeft kwantitatieve en kwalitatieve aspecten. Sterk kwantitatief is in ieder geval de vraag hoeveel geld burgers en staat in totaliteit over hebben voor een krachtig decentraal bestuur. Nu provincie en gemeente op basis van de Grondwet beschikken over een onbepaalde autonome bevoegdheid om problemen van allerlei aard op eigen initiatief aan te pakken en voorzieningen van allerlei aard en soort voor hun gemeenschap en burgers in het leven te roepen, is het de vraag wie nu eigenlijk bepaalt hoeveel geld daarvoor beschikbaar is. Is dit een niet te definiëren en daarom bodemloze put? Of zijn hier consistente en rationele criteria voor te geven? In politiek 'Den Haag' worden de decentrale besturen nogal eens als 'rupsjes-nooit-genoeg' aangemerkt en de VNG als de 'Vereniging Nooit Genoeg' gekwalificeerd. Maar wat is (nooit) genoeg? En vooral: wie bepaalt dat? Zowel

bij de vaststelling van de financiële ruimte voor de uitoefening van autonome taken als bij de vaststelling van deze ruimte voor het medebewind is er in ieder geval een hoofdrol voor het Rijk. En dat geldt ook voor de (beperkte) belasting- en heffingsdomeinen waarover de decentrale bestuurslichamen kunnen beschikken. Een onbeperkte mogelijkheid om decentrale heffingen en belastingen te hanteren bestaat niet; de wetgever markeert hier op allerlei manieren. En dit betekent dat de vaststelling van de totale financiële ruimte voor provincie en gemeente en andere decentrale bestuurslichamen - met uitzondering van de waterschappen, want die beschikken over aanzienlijke eigen bronnen - in belangrijke mate een nationale politiek beleidskeuze is die door allerlei factoren wordt bepaald en zich dan ook nauwelijks laat objectiveren. Vervolgens moeten de beschikbare financiële middelen op een aanvaardbare en transparante wijze worden verdeeld over de provincies en de gemeenten. De heftige debatten die hierover sinds jaar en dag worden gevoerd en waarbij er alleen winnaars kunnen zijn als er voldoende verliezers zijn aangewezen, laten zien dat echt objectieve maatstaven en een algemene consensus hier nauwelijks realiseerbaar zijn. Ondanks die sterke afhankelijkheid van het Rijk en daarbij dominante politieke - en soms nogal subjectieve - politieke besluitvorming is er veel aanleiding om de bestaande financiële arrangementen tegen het licht te houden en op een aantal onderdelen van een nieuwe - al dan niet wettelijke - grondslag te voorzien. In deze paragraaf blijven opzet en criteria van het Provinciefonds en het Gemeentefonds onbesproken en in hoofdzaak ook de vraag hoe groot de totale financiële ruimte voor het decentrale bestuur zou moeten zijn. Er wordt nog even teruggrepen op de eerdere voorstellen over de financiële borging van de autonome ruimte uit de tweede paragraaf. De meeste aandacht gaat echter uit naar wettelijke aanpassingen en beleidsoverwegingen die de financiering van het medebewind betreffen.

b.- Adequate vergoeding van de kosten die aan het medebewind zijn verbonden

Art. 108 lid 3 Gemeentewet formuleert dat de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen worden vergoed. Art. 105 lid 3 Provinciewet kent een gelijkluidende formulering voor de provincies.

Reeds lange jaren bestaat onenigheid over de invulling en handhaving van deze voorschriften. Deze bepalingen bevatten een rechtsplicht om bij

medebewind de decentrale overheden een adequate en passende vergoeding te geven van de kosten die zij moeten maken voor de verplichte taakuitvoering in medebewind. Deze rechtsplicht uit de organieke wet richt zich op de bijzondere wetgever (de vakdepartementen) en op de instanties die uiteindelijk de financiële vergoeding voor het medebewind vast stellen. Hoewel de organieke wet - in casu art. 108 lid 3 Gemeentewet (en art. 105 lid 3 Provinciewet) - niet van een hogere orde is, wordt algemeen aangenomen dat de bijzondere wetgever zich moet houden aan de dragende beginselen en regels van de organieke wet. Op dit punt wordt derhalve het beginsel - lex specialis derogat lex generalis - doorbroken. Onduidelijk is altijd gebleven wie hier het laatste woord heeft en wie het voorschrift van art. 108 lid 3 uiteindelijk handhaaft en om die reden kwam het regelmatig voor - en het meest scherp bij de grote decentralisaties in 2015 - dat de taakoverdracht in medebewind gepaard ging met aanzienlijke bezuinigingsdoelstellingen. En indien de decentralisatie-uitkeringen dan ook nog worden ondergebracht in de algemene uitkering, dan kan dat - zoals we dat vast stelden in paragraaf 2 van dit hoofdstuk - bij medebewindstekorten aanzienlijke en negatieve gevolgen hebben voor de lokale autonomie en voor de overige beleidsvrijheden. Dat hier nog steeds grote onduidelijkheden en misvattingen bestaan, blijkt bijvoorbeeld uit de Pleitnota die het Rijk in 2021 indiende bij de arbitragecommissie Jeugdzorg. Daarin redeneert het Rijk dat er geen verplichting bestaat voor de nationale overheid om medebewindstekorten in de jeugdzorg aan te vullen of voor rekening van het rijk te brengen. De gemeenten zouden in de periode 2015-2020 voldoende gelegenheid hebben gehad om de tering naar de nering te zetten. En het feit dat de vergoedingen zijn opgenomen in de algemene uitkering zou de financiële verantwoordelijkheid voor de tekorten in hoofdzaak bij de gemeenten leggen. Deze zijn immers geen uitvoeringskantoren van de rijksoverheid maar handelen hier in autonomie. Deze redenatie is niet houdbaar, onjuist en ondeugdelijk. Het gaat daarbij om een uiterst fundamentele kwestie. In een advies dat ik schreef voor de VNG en dat aan de arbitragecommissie werd aangereikt, betoogde ik dat de argumentatie van het Rijk zeer aanvechtbaar is.[44] De tekst van dit advies is opgenomen in bijlage 4. Het gaat bij de jeugdzorg om een zuivere vorm van medebewind en dan treedt de rechtsplicht van art. 108 lid 3 Gemeentewet in werking en moet een adequate kostenvergoeding worden gegeven. Indien dat achterwege blijft, zijn de gemeenten genoodzaakt om financiële middelen die zijn bedoeld voor de

[44] https://vng.nl/nieuws/reactie-vng-op-uitspraak-arbitragecommissie

uitoefening van de lokale autonomie aan te wenden voor het compenseren van medebewindstekorten. De arbitragecommissie volgde deze redenering en de regering kwalificeerde uiteindelijk het arbitrage-advies als zwaarwegend, waardoor er geheel of grotendeels aan de uitspraak gevolg zal worden gegeven. De arbitrage-commissie betoogde dat een adequate kostenvergoeding niet alleen als zodanig geboden is, maar ook vanwege de mogelijke nadelige effecten op de autonome ruimte van de gemeenten. Door deze uitspraak is er een fundamentele breuk met het verleden en verkrijgt art. 108 lid 3 Gemeentewet een veel sterkere normatieve werking.

En vanuit dat perspectief is het van eminent belang om nu de minister van BZK niet alleen de bevoegdheid te geven om te waken over de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind (zoals voorzien in de huidige bepalingen 115 Provinciewet en 117 Gemeentewet), maar deze opdracht uit te breiden naar de sfeer van de klassieke autonomie en de daarbij horende financiering (een met art. 108 lid 3 Gemeentewet corresponderende bepaling voor de autonomie) , zoals tot uitdrukking gebracht in het voornoemde ontwerp-artikel 5 van de Proeve.

c.- Wettelijke aanpassingen

In de ontwerp-artikelen 5 en 6 van de Proeve wordt de minister van BZK opgedragen om in het Beleidskader decentraal bestuur zodanige waarborgen op te nemen dat er een *voldoende* financiering is voor de uitoefening van autonome en medebewindstaken door provincie, gemeente en andere decentrale bestuurslichamen. Maar wat is een *voldoende* financiering? Invulling van deze norm vereist een nadere uitwerking naar inhoud en structuur en in ieder geval een aanpassing van art. 2 Financiële-verhoudingswet. Het voornemen daartoe moet in het Beleidskader worden opgenomen als belangrijk onderdeel van de algehele herijking van de financiële verhoudingen.

Het huidige artikel 2 Financiële-verhoudingswet luidt als volgt: ‘Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.’ Door een wijziging van art. 2 Fvw moet in de *eerste* plaats tot uitdrukking worden gebracht dat het hier geen exclusieve bevoegdheid betreft van de vakministers die de betreffende taaktoedeling voorbereiden, maar tevens van de minister van BZK, die op basis

van het tweede lid van het ontwerp-artikel art. 6, een oordeel toekomt en bedenkingen kan inbrengen. Tevens moet in de *tweede* plaats worden voorzien in de mogelijkheid van een *Transitiefonds* waaruit frictiekosten kunnen worden afgedekt. Ook bij een betere en meer onafhankelijke inschatting vooraf van de kosten die zijn verbonden aan taakoverhevelingen blijven er altijd onzekerheden bestaan die pas bij implementatie duidelijker naar voren komen. Om die reden zou bij omvangrijke taakoverhevelingen een reservefonds moeten worden ingesteld, waaruit overgangskosten kunnen worden geput. In de *derde* plaats zou bij in ieder geval de grote medebewindsdossiers via een aanpassing van art. 2 Fvw moeten worden voorzien in een meer onafhankelijke beoordeling van de kosten die aan de taakoverheveling zijn verbonden. En tenslotte en ten *vierde* zou de Fvw een arbitrage procedure moeten bevatten die bij verschil van inzicht in werking kan worden gesteld. Op basis van deze vier uitgangspunten zou art. 2 Fvw als volgt kunnen worden geformuleerd:

Artikel 2 Fvw:

Lid 1: Indien beleidsvoornemens vanwege het Rijk of vanwege Europese regelgeving leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, gemeenten of waterschappen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies, gemeenten of waterschappen zijn. De financiële gevolgen worden onderbouwd door een onafhankelijke partij. Bij het betreffende onderzoek wordt de opzet van dit onderzoek afgestemd met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren. Na de effectuering van de beleidsvoornemens wordt getoetst of de financiële gevolgen bij aanvang voldoende in kaart zijn gebracht. Via een Transitiefonds kunnen bij taaktoedelingen financiële fricties worden voorkomen.

Lid 2: Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het eerste lid, voor zover zij ten laste van de betrokken provincies en gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed. Onze Ministers dragen via de fondsbegroting zorg voor het opvangen van de financiële gevolgen, tenzij kan worden aangetoond dat een andere bekostigingswijze beter past. Bij een andere bekostigingswijze geeft men nauwkeurig onderbouwd aan waarom deze bekostigingswijze reëel is om de financiële gevolgen voor de provincies of

gemeenten te kunnen opvangen. Voor waterschappen wordt, indien hier aanleiding toe bestaat, op andere wijze in een vergoeding voorzien.

Lid 3: Bij verschil van opvatting over de toepassing van het bepaalde in de leden 2 en 3 kan een beroep worden gedaan op een procedure van arbitrage, waarbij de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren partij kunnen zijn.

Via beoordeling door een onafhankelijke partij - en dat kan zijn een apart op te richten Instituut of Verificatiebureau, het Centraal Planbureau of een andere instelling - kan de voorbereiding van taakoverhevelingen en de daaraan verbonden financiële implicaties op een veel betere manier worden georganiseerd. Ook dergelijke inschattingen en doorrekeningen *ex ante* nemen niet alle onzekerheden weg, maar het ontstaan van vaste procedures en toetsingskaders kan de voorbereiding van decentralisaties aanmerkelijk verbeteren, ook door de betrokkenheid van de koepels daarbij. Indien vervolgens wordt voorzien in de facultatieve mogelijkheid van een Transitiefonds - in te zetten bij de grotere medebewindsdossiers - en periodieke evaluatie en toetsing van de financiële implicaties, dan kunnen de financiële arrangementen op een nog hechter fundament worden geplaats. En wat dan nog overblijft aan meningsverschillen en uiteenlopende posities kan als ultimum remedium worden onderworpen aan een uit te werken procedure van arbitrage. De arbitrage Jeugdzorg heeft laten zien dat dit middel van conflictbeslechting effectief en evenwichtig kan zijn. Deze arbitrage-commissie moest evenwel werken met weinig houvast en zonder toepasselijke normen en structuur en dat pleit er voor om een arbitrage als deze te voorzien van een expliciete wettelijke grondslag en nader uit te werken in afstemming met de koepels.

Paragraaf 7: *Vormen van conflictbeslechting*

a.- Probleemduiding

Van diverse zijden wordt al lange tijd aangedrongen op vormen van conflictbeslechting en rechtsbescherming in de interbestuurlijke verhoudingen. Zo doet de Rob in het rapport RUST-REINHEID-REGELMAAT (a.w., p. 25) uit 2021 de volgende aanbeveling: ‘Stel een onafhankelijke arbiter in voor bestuurlijke en financiële verschillen van inzicht tussen overheden, ter borging

en bevordering van het naleven van stelselafspraken. Dit met inachtneming van het ultimaat van de politiek, en na het vooraf vastleggen van kaders, normen en uitgangspunten.' Bij deze te overwegen conflictbeslechting gaat het zowel om de mogelijkheid van rechtsbescherming van de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen als om de variant waarbij de koepels bij conflicten namens de decentrale besturen in rechte willen opkomen tegen de rijksoverheid.

b.- Wel of geen rol voor de Raad van State?

Vanwege de VNG is voorgesteld om bij gebrek aan overeenstemming tussen de minister van BZK en de vakdepartementen op het punt van taaktoedeling en financieringsvormen een adviesrol in het leven te roepen voor een nieuw op te richten Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State dan wel deze taak toe te delen aan een sectie van de Afdeling Advisering van de Raad van State. In het ontwerp-artikel 18 van de Proeve wordt aangegeven in welke gevallen deze adviesrol in werking kan worden gebracht. Dit voorschrift luidt als volgt:

Artikel 18

'Bij de toepassing van artikel 1, zesde lid; artikel 4, vierde lid; artikel 5, vierde lid; artikel 6, tweede lid; artikel 13, derde lid; artikel 14, derde lid; artikel 15, vijfde lid; artikel 17, derde lid kan Onze Minister − bij gebrek aan overeenstemming − advies vragen aan de Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State.'

Conflictbeslechting bij gebrek aan overeenstemming tussen vakministers en de minister van BZK kan niet worden toebedeeld aan een externe instantie of aan de rechter. Een dergelijke vorm van conflictbeslechting is in strijd met de grondvormen en constitutionele uitgangspunten van ons parlementaire stelsel. De homogeniteit van de ministerraad, de eenheid van de Kroon en de aanwezigheid van de Staten-Generaal als verantwoordingsforum voor het kabinet hebben tot gevolg dat verschillen van opvatting tussen ministers moeten worden beslecht in de ministerraad en dwingen tot eenvormige regeringsstandpunten waarbij verschillen van opvatting zijn opgeheven. In de voorbereiding op de finale besluitvorming in de ministerraad kan wel worden voorzien in een tijdelijke 'stand-still', waarbij advies wordt gevraagd aan een externe instantie om alle 'pro's' en 'contra's' te wegen en te adviseren in de ene of de andere richting. Om de doorzettingsmacht van de minister van BZK inzake de ordening van het openbaar bestuur jegens de overige ministers meer profiel te geven, zou een te vormen Afdeling Bestuursgeschillen bij de Raad van

State deze adviserende rol kunnen vervullen. Eventueel zou kunnen worden volstaan met advisering door een speciale Sectie van de huidige Afdeling advisering van de Raad van State.

In artikel 18 is aangegeven in welke gevallen Onze Minister deze adviezen kan vragen en in de Wet op de Raad van State wordt deze adviesprocedure nader uitgewerkt.

In meer algemene zin zou een dergelijke in te stellen Afdeling bestuursgeschillen bij de Raad van State kunnen worden belast met bestuursgeschillen tussen overheden. Ook in die gevallen gaat het dan om een advies, waarbij uiteindelijk de Kroon beslist. De Grondwet biedt in beginsel aanknopingspunt voor een dergelijke vorm van Kroonberoep. Dit aspect van beslechting van bestuursgeschillen tussen overheden in algemene zin wordt hier echter buiten beschouwing gelaten, want deze materie zou uitputtend moeten worden geregeld in de Wet op de Raad van State. Dit aspect is in dit verband wel van belang omdat de vorming van een dergelijke nieuwe Afdeling niet mogelijk en werkbaar is indien dit nieuwe instituut zich enkel bezig zou moeten houden met de advisering, zoals voorzien in artikel 18.

Volgens het tweede lid van artikel 73 Grondwet is de Raad of een afdeling van de Raad belast met het onderzoek van de geschillen van bestuur die bij koninklijk besluit worden beslist en draagt hij of zij de uitspraak voor. De grondwettelijke term ‘geschillen van bestuur’ is in de Grondwet zelf niet gedefinieerd en daarvan is in de parlementaire stukken ook geen omschrijving te vinden. Bij de bestuursgeschillen die bij koninklijk besluit worden beslist, ging het vroeger met name om het administratief beroep op de Kroon, waarover de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State adviseerde. Daarnaast werd in 1976 voor een groeiend aantal zaken een andere afdeling, namelijk de Afdeling rechtspraak, belast met onafhankelijk rechtspraak inzake beroepen tegen overheidsbesluiten. In het Benthem-arrest oordeelde het EHRM dat de procedure van het Kroonberoep waarin de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State advies uitbracht aan de Kroon, niet kon worden beschouwd als een onafhankelijke en onpartijdige rechtsgang als bedoeld in artikel 6 EVRM. Naar aanleiding van het arrest trad op 1 januari 1988 de Tijdelijke wet Kroongeschillen in werking. Ingevolge deze wet konden geschillen waartegen voorheen Kroonberoep mogelijk was voortaan worden voorgelegd aan de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, totdat in 1994 een nieuwe inrichting van de

rechtspraak in werking trad en de Afdeling bestuursrechtspraak de rechterlijke taken van de Afdeling rechtspraak en de Afdeling voor de geschillen van bestuur overnam. Na het Benthem-arrest betreft het nog slechts de koninklijke besluiten waarbij geschillen tussen openbare lichamen als bedoeld in artikel 136 Gw worden beslist. Volgens artikel 20 Wet RvS heeft de Afdeling advisering tot taak het ontwerp van een koninklijk besluit op te stellen als bedoeld in artikel 136 Gw. De regering kan ingevolge het tweede lid van artikel 20 Wet RvS van het advies afwijken volgens de in deze bepaling voorgeschreven procedure.

Inzake de geschillen tussen landen van het Koninkrijk lijkt het Kroonberoep aan een revival bezig. Zo kent bijvoorbeeld de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten in de artikelen 26 en 27 een mogelijkheid om tegen daar genoemde besluiten beroep op de Kroon in te stellen. De Raad van State van het Koninkrijk is belast met de voorbereiding van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep. Bij de vorming van een ‘hernieuwde’ Afdeling bestuursgeschillen kan van deze grondwettelijke basis gebruik worden gemaakt. De specifieke aspecten van deze vorm van conflictbeslechting blijven hier buiten beschouwing. Een en ander moet worden geregeld door een aanpassing van de Wet op de Raad van State.

Bij het achterwege blijven van een speciale Afdeling bestuursgeschillen ligt het in de rede om de adviesrol uit art. 18 toe te delen aan één van de Secties (of aan een nieuwe Sectie) van de Afdeling advisering van de Raad van State.

In het kader van een in te richten vorm van conflictbeslechting of arbitrage is het gewenst dat ook de koepels daartoe toegang krijgen. Hangende deze arbitrage of conflictbeslechting zou een periode van ‘freeze’ mogelijk moeten zijn, waarbij de voorbereiding door kan gaan, maar de taak nog niet daadwerkelijk kan worden overgedragen of aangepast.

c.- Vormen van arbitrage

Naast of in de plaats van de Raad van State kan worden overwogen om van vormen van arbitrage gebruik te maken. De arbitrage-Jeugdzorg heeft in het voorjaar van 2021 laten zien dat deze vorm van conflictbeslechting in de vorm van een arbitrage-advies zin en effect kan hebben. In het nieuwe voorgestelde art. 2 Fvw - zoals besproken in de vorige paragraaf - is in het derde lid voorzien in een arbitrageprocedure. Letterlijk: ‘Bij verschil van opvatting over de toepassing van het bepaalde in de leden 2 en 3 kan een beroep worden gedaan

op een procedure van arbitrage, waarbij de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren partij kunnen zijn.'

Het Beleidskader decentraal bestuur zou een integraal onderzoek moeten aankondigen naar de meest wenselijke vormen en normen van conflictbeslechting in de interbestuurlijke verhoudingen en daarbij moeten zowel een eventuele rol van de Raad van State als vormen van arbitrage worden onderzocht en gewogen.

Paragraaf 8: *Een samenhangend toetsingskader voor de taaktoedeling in medebewind*

a.- Probleemduiding

In hoofdstuk II werd - waar mogelijk - een organiek profiel geschetst van de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen en van andere uitvoeringsorganisaties die met de taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen in verband staan. Uit die organieke profielen kunnen de specifieke kenmerken worden gedestilleerd van de verschillende bestuurslichamen en uitvoeringsorganisaties. In het onderhavige hoofdstuk III is aan de hand van een aantal thema's een nog scherper licht gezet op de vraagstukken die spelen rond deze profielen, waarbij in verschillende opzichten niet meer algeheel wordt voldaan aan het constitutionele doel waarvoor de diverse bestuurslichamen zijn opgericht. De aanbevelingen in dit derde hoofdstuk beogen om de balans in het decentraal bestuur te herstellen en voortaan te bewaken dat deze balans niet opnieuw wordt verstoord.

b.-Vijf uitgangspunten van het toetsingskader

In de voorafgaande paragrafen is een nieuw feitelijk en wettelijk systeem geschetst voor de taaktoedelingen in medebewind, voor de financiële implicaties daarvan, voor een nieuwe positionering van het regionale bestuur, voor nadere vormen van taakdifferentiatie en voor vormen van conflictbeslechting. Voor de minister van BZK is een wettelijk regime ontworpen waarin er een uitdrukkelijke en scherpere bevoegdheid in het leven wordt geroepen om in overleg en afstemming met de vakdepartementen regie te voeren over de vele aspecten van het decentrale bestuur. En daarbij geldt als algemeen vertrekpunt dat in goed overleg en in een gestructureerde samenwerking tot de beste bestuurlijke en financiële arrangementen kan worden besloten. Het departement van BZK respecteert daarbij de specifieke

beleidsoverwegingen van de vakdepartementen, terwijl de vakdepartementen ruimte geven aan de 'over-all' bevoegdheid van de minister van BZK om te toetsen, suggesties voor aanpassing te doen en regie te voeren ten aanzien van het geheel van het decentraal bestuur. Wanneer een helder inzicht wordt gegeven in de gronden van die regievoering en duidelijke criteria worden vastgesteld kunnen de beide rollen - van de minister van BZK en die van de vakdepartementen - elkaar versterken en tot betere resultaten leiden en daar zijn zowel de Rijksoverheid als het decentraal bestuur mee gediend en bij gebaat. En het is ook om die reden dat een toetsingskader voor taaktoedeling niet alleen moet worden gedragen door de politiek-bestuurlijke instituties (regering en Kamers) en de koepels, maar ook door de vakdepartementen. En dat betekent dat de kenbaarheid van dat toetsingskader groot moet zijn. Een *tien-punten-kader* kan hier worden toegepast en aan dat tien-punten-kader liggen vijf centrale uitgangspunten ten grondslag.

-*Eerste uitgangspunt van het toetsingskader: horizontale posities.*

Iedere vorm van decentraal en ander bestuur heeft haar eigen waarde, mogelijkheden en onmogelijkheden. Het concept van 'de gemeente als eerste overheid' heeft in de periode 2007 tot 2015 in zijn ruwe uitwerking tal van averechtse gevolgen gehad en het beeld geschapen van eersterangs en tweederangs decentrale overheden, waarbij in het bijzonder de provincie en het waterschap op de 'back-bench' werden geplaatst. Er zijn diverse criteria te bedenken waarom bij taaktoedeling aan het ene bestuurslichaam de voorkeur moet worden gegeven boven het andere, maar deze toedelingscriteria moeten vooral inhoudelijk zijn en niet het karakter hebben van een weinig onderscheidend en grofmazig concept, zoals dat van de 'gemeente als eerste overheid'. Dat concept impliceerde dat zo ongeveer alles wat los en vast zat aan de gemeenten zou moeten worden overgedragen. En die nauwelijks gekanaliseerde taaktoedeling heeft tot veel ongelukken en ongemakken geleid. Aanbevolen wordt om alle beschikbare vormen van decentraal en ander bestuur in hun waarde te laten en op deze basis van hun specifieke kenmerken en doelen te gebruiken voor goed doordachte vormen van taaktoedeling. Horizontale posities derhalve van de beschikbare bestuursvormen, hoezeer er ook wel vanuit bijzondere aspecten bezien preferente posities kunnen worden vastgesteld.

Tweede uitgangspunt van het toetsingskader: een preferentie voor de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie, maar geen algemeen primaat.

Bij de vormgeving van overheidsbeleid wordt het geraamte van het stelsel gevormd door de rijksoverheid, provincie en gemeente. Deze drie vormen de bestuurslichamen van de algemene democratie. Hun specifieke kenmerk bestaat uit de aanwezigheid van rechtstreekse verkiezingen (met uitzondering van de Eerste Kamer), de aanwezigheid van een open huishouding met een onbepaald initiatiefrecht voor beleid en bestuur, een ruime mate van beleidsvrijheid en een stelsel van politieke representatie, met daarbij allerlei specifieke kenmerken voor de verhouding tussen de aanwezige bestuursorganen, vooral bestuur en volksvertegenwoordiging. Bij taaktoedeling die gepaard gaat met een grote mate van beleidsvrijheid of autonomie zijn het dan ook deze bestuurslichamen die als eerste daarvoor in aanmerking komen. Een volwaardig politiek stelsel vooronderstelt een ruime mate van keuzevrijheid en als die aan de orde is, dan ligt het voor de hand om als eerste te kijken naar de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie. Dat betekent - a contrario - echter niet dat er geen andere bestuurslichamen kunnen zijn die door verkiezingen worden gelegitimeerd. In het Nederlandse bestel kunnen ook verkiezingen worden gehouden voor andere gremia, zoals de universiteitsraden, lijsttrekkersverkiezingen binnen politieke partijen, ledenverkiezingen binnen maatschappelijke organisaties of bij vormen van functioneel bestuur, zoals het waterschap. De aanwezigheid van dergelijke verkiezingen als vorm van ‘belangenrepresentatie’ doen deze instituties echter niet toetreden tot de bestuurslichamen van de algemene democratie een wel vooral omdat daar de aanwezigheid van een open huishouding ontbreekt en ook de ordening van die stelsels niet alle elementen van politieke representatie bevatten (zie voor de betekenis van verkiezingen voor het decentraal bestuur, bijlage 3). De genoemde preferentie impliceert dat bij een ruimere mate van beleidsvrijheid bij taaktoedeling de voorkeur uit moet gaan naar provincie en gemeente en dat afwijkingen daarvan een specifieke motivering behoeven.

-*Derde uitgangspunt van het toetsingskader: bij beleidsarme uitvoeringstaken is er een spiegelende preferentie voor andere decentrale bestuursvormen die vooral zijn gericht op uitvoering en waarbij een gelijke toepassing domineert.*

Kijkt men naar de ordening van de Rijksoverheid dan wordt een groot deel van de rijkstaken ook op rijksniveau uitgevoerd. Voor diverse rijkstaken is echter

voorzien in uitvoering op afstand: agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, diensten, etc. In deze uitvoeringsdomeinen is de beleidsvrijheid minimaal. Met andere woorden: hoe kleiner de beleidsvrijheid in een uitvoeringsdomein des te meer redenen kunnen er zijn om die uitvoering op een zekere afstand te plaatsen van de politieke instituties op rijksniveau en decentraal niveau. Ook voor provincies en gemeenten heeft dit uitgangspunt derhalve zeggingskracht. Zo was langjarig het patroon in de intergemeentelijke samenwerking dat beleidsarme uitvoering in gezamenlijke bovengemeentelijke verbanden werden ondergebracht. Dat bracht geen schade toe aan het politieke stelsel en faciliteerde de uitvoeringskracht. Deze dimensie heeft in de meer recente periode sterk aan betekenis ingeboet, waardoor vele beleidsvolle taakstellingen uit het zicht van provincie en gemeente zijn geraakt. Herstel van deze dimensie is geboden.

-*Vierde uitgangspunt van het toetsingskader: functionele democratie kan een effectief alternatief zijn voor de algemene democratie*.

Na afschaffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op 1 januari 2015 verdwenen vele productschappen en bedrijfschappen uit het Nederlandse openbaar bestuur. Deze vorm van publiek bestuur in het domein van het bedrijfsleven vormde meer dan een halve eeuw een substantieel onderdeel van het functionele bestuur in Nederland. Het succes van de product- en bedrijfschappen was echter heel wisselend en het ruim opgetuigde systeem van heffingen werd door het bedrijfsleven als steeds knellender ervaren. Het bestaan van deze corporatieve ordening van het Nederlandse bedrijfsleven bleef daarnaast voortdurend 'besmet' door het rond WOII gepraktiseerde corporatisme in landen die het met de democratie wat minder nauw namen. Het functionele bestuur is desondanks in Nederland in tal van schakeringen blijven bestaan en heeft in diverse vormen zijn effectiviteit bewezen en kent vormen van zeggenschap die als een goede vorm van democratische zeggenschap door belanghebbenden kunnen worden gekwalificeerd. Zo is de functionele bestuursvorm van de universiteiten en hogescholen hiervan een voorbeeld met effectieve besturen, raden van toezicht en universiteits- en hogeschoolraden. En dat geldt ook voor de waterschappen. De organisatie van het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer trekt wereldwijd de aandacht, de expertise die in de waterschappen is opgebouwd vertegenwoordigt voor ons land een aanzienlijk exportproduct en de organisatie, effectiviteit, de financiering en de zeggenschap van de waterschappen kennen weinig problemen, vooral indien men dat vergelijkt met provincie en gemeente. En die

succesvolle toepassing van vormen van functioneel bestuur zou moeten impliceren dat - nu de decentrale bestuurslichamen, en vooral gemeenten, zuchten onder de taakuitbreidingen en steeds minder duidelijke profielen - bij sectorale taaktoedeling steeds moet worden afgewogen of ook hier geen vormen van functioneel bestuur uitkomst of aanknopingspunt zouden kunnen bieden. Waar vormen van deconcentratie, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen een alternatief kunnen zijn indien de taaktoedeling weinig of geen beleidsvrijheid omvat (het vooral mechanische medebewind) kunnen bij meer beleidsvolle taaktoedelingen ook vormen van functioneel bestuur effectief zijn.

Vijfde uitgangspunt van het toetsingskader: het regionaal bestuur behoort in beginsel tot het domein van de algemene democratie.

Als vijfde uitgangspunt zou moeten worden geformuleerd dat vormen van regionaal bestuur in beginsel behoren tot het domein van de algemene democratie, immers hier is overwegend sprake van verlengd lokaal of provinciaal bestuur. Maar de voorwaarde is dan wel dat er vanuit de instituties van de algemene democratie voldoende middelen en mogelijkheden zijn om dit regionaal bestuur aan te sturen en te controleren. Dat is het geval in het stelsel van de congruente platforms en de daaraan inherente ordening en opzet.

-Een tien-punten-toetsingskader

Indachtig de vijf algemene uitgangspunten kan de minister van BZK - in overleg en afstemming met het betrokken vakdepartement - suggesties doen om taakstellingen aan het ene of het andere decentrale bestuurslichaam toe te delen, dan wel bij aangedragen voorstellen deze aan de vijf algemene beleidsuitgangspunten te toetsen. Vervolgens bevat het toetsingskader een *tiental* afwegingsnormen en ijkpunten waaraan de voorstellen tot taaktoedeling moeten voldoen. Deze zijn overwegend reeds en steeds afzonderlijk benoemd in eerdere aanbevelingen. Hier worden de tien toetsstenen nog eens achter elkaar en op rij gezet.

Toetssteen 1: Past het voorstel bij de constitutionele en organieke doelen van het betreffende decentrale bestuurslichaam, zoals geformuleerd in de Grondwet en de toepasselijke organieke wetgeving? (zie aanbeveling 4 en 5).

Toetssteen 2: Hebben de vakministers voldoende en tijdig inhoud en vorm gegeven aan het overleg met en de informatievoorziening aan de systeemverantwoordelijke minister van BZK? (aanbeveling 11).

Toetssteen 3: Bevat het voorstel geen onwenselijke en/of te vergaande beperkingen van de decentrale autonomie? (aanbeveling 13).

Toetssteen 4: Is voldoende en overtuigend gemotiveerd dat toedeling van de taak aan het betreffende decentrale bestuurslichaam aangewezen is en toedeling aan andere bestuursvormen minder voor de hand ligt? (aanbeveling 19).

Toetssteen 5: Is bij voorstellen tot taaktoedeling aan provincie en gemeenten voldoende vorm en inhoud gegeven aan de noodzakelijke beleidsvrijheid van deze decentrale bestuurslichamen en aan het stelsel zoals neergelegd in de organieke wetgeving, in het bijzonder aan het hoofdschap van provinciale staten en gemeenteraden? (aanbeveling 19)

Toetssteen 6: Is bij het aanbevelen of verplichten van regionale samenwerking door vakministers voldoende en overtuigend gemotiveerd dat deze aanbeveling of verplichting onvermijdelijk is en er geen betere alternatieven voorhanden zijn? (aanbevelingen 25 en 26)

Toetssteen 7: Is bij verplichte regionale samenwerking op een adequate wijze voorzien in afdoende zeggenschap en controle van de deelnemende decentrale bestuurslichamen? (aanbeveling 25 en 27).

Toetssteen 8: Zijn voorstellen tot differentiatie in de taaktoedeling in overeenstemming met de daarvoor geformuleerde uitgangspunten in het rijksbeleid decentraal bestuur? (aanbeveling 43).

Toetssteen 9: Doet het voorstel voldoende recht aan de wettelijke verplichting om de kosten van het medebewind adequaat te vergoeden, zoals voorzien in de artikelen 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet? (aanbeveling 49).

Toetssteen 10: Is in het voorstel voldoende vorm en inhoud gegeven aan het voorschrift van art. 2 Fvw en de daarin opgenomen procedures en uitgangspunten, waarbij er een onafhankelijke inschatting van de kosten wordt gemaakt, er een Transitiefonds is voor frictiekosten en er in financiële evaluatie wordt voorzien? (aanbevelingen 50 t/m 55)

Bijlage 1

Aangepaste Proeve voor een (Verzamel)Wet op het decentraal bestuur, ter vervanging, wijziging c.q. aanvulling van de omgangsbepalingen in de Provinciewet, de Gemeentewet etc.

1. Vooraf

Hieronder volgt een aangepaste Proeve van een (Verzamel)Wet op het decentraal bestuur. In vergelijking tot de Proeve die is ingebracht door de VNG zijn enkele belangrijke veranderingen aangebracht. De belangrijkste wijziging betreft de grondslag voor het 'Beleidskader decentraal bestuur'. In de eerdere Proeve van de VNG werd voorgesteld om het te ontwikkelen 'Beleidskader decentraal bestuur' door de regering vast te laten stellen. In wetstechnisch opzicht is dit echter een gecompliceerde figuur en wel omdat een formeel regeringsbesluit dan strikt genomen een Amvb zou moeten zijn. En de werking van normen in een Amvb jegens latere bijzondere wetgeving is een constitutionele figuur die in dit geval niet past. Voorstellen van rijksbeleid - neergelegd in beleidskaders - vanwege de systeemverantwoordelijke minister zijn gangbaar indien deze zijn gekoppeld aan wettelijke bevoegdheden van de betreffende minister. Nu de minister van BZK reeds in de omgangsbepalingen in Provincie- en Gemeentewet coördinerende bevoegdheden heeft en een ingang heeft voor overleg met de vakministers, behoeft een 'Beleidskader decentraal bestuur' in beginsel geen specifieke wettelijke grondslag. Indien de bevoegdheden van de minister van BZK in de sfeer van de mogelijkheid om bedenkingen en bezwaren in te brengen bij taaktoedelingen in medebewind worden versterkt, is dit beeld nog duidelijker. Wel kan de wetgeving een aanduiding bevatten voor de totstandkoming van een nationale visie op het decentraal bestuur en de aspecten die in een dergelijke visie worden opgenomen. Een sprekend voorbeeld is hier art. 1.5 van de Wet natuurbescherming:

Lid 1 Onze Minister stelt een nationale natuurvisie vast.

Lid 2 De nationale natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband, en het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, de

educatieve en de belevingswaarde van natuur en landschap, in samenhang met het beleid om te komen tot een verduurzaming van de economie.

In de aangepaste Proeve wordt een vergelijkbare opzet voorgesteld voor het decentraal bestuur. De minister van BZK stelt een nationale visie op betreffende het decentraal bestuur vast en wel in de vorm van een ‘Beleidskader decentraal bestuur’. In dit voorstel worden de hoofdelementen uit die visie in de wetgeving benoemd. En in de wetgeving - zowel de huidige als de voorgestelde - heeft de minister van BZK bevoegdheden om het rijksbeleid betreffende het decentraal bestuur te coördineren, beleidsmatig te normeren en te handhaven en voorstellen daaraan te toetsen.

2. Nieuwe tekst van de Proeve

Artikel 1

Lid 1: De regering voert een algemeen rijksbeleid met betrekking tot de decentrale bestuurslichamen.

Lid 2: Onze Minister stelt te dien einde een nationale visie vast in de vorm van een Beleidskader decentraal bestuur.

Lid 3 Deze visie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid, gericht op de versterking van de interbestuurlijke verhoudingen, het waarborgen van de grondwettelijke autonomie van provincie en gemeente, de versterking van de samenhang in de toedeling van de medebewindstaken aan de decentrale bestuurslichamen, een nadere ordening van het regionale bestuur, een verbetering van de financiële arrangementen en de realisatie van vormen van conflictbeslechting. Onze Minister stelt − in afstemming met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren − een ontwerp voor deze visie vast.

Lid 4: Onze Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de decentrale bestuurslichamen raakt en met de zorg voor de toepassing en naleving van het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur.

Lid 5: Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen treden Onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met Onze Minister.

Lid 6: Onze Minister maakt bedenkingen kenbaar tegen een maatregel of een voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur niet toelaatbaar voorkomt.

Lid 7: Voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister.'

Artikel 2

Lid 1: Onze Minister die het aangaat, onderscheidenlijk het provinciebestuur, stelt de betrokken colleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, ontwerpen van ministeriële regelingen, of ontwerpen van provinciale verordeningen waarbij:

a. van de gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd, of

b. in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeentebesturen.

Lid 2: Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeenten en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken colleges of representatieve instantie.

Lid 3: Onze Minister wie het aangaat, onderscheidenlijk het provinciebestuur, is niet verplicht vooraf het in het eerste lid bedoelde oordeel in te winnen indien zulks ten gevolge van dringende omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt.

Lid 4: Het bepaalde in de voorgaande leden is van overeenkomstige toepassing op de algemene besturen van de waterschappen.

Artikel 3

Lid 1: Onze Minister die het aangaat stelt de betrokken gedeputeerde staten of een instantie die voor hen representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent

voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, of ontwerpen van ministeriële regeling waarbij:

a. van de provinciebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd,

b. in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de provinciale besturen, of

c. de financiën van de provincies in betekenende mate zijn betrokken.

Lid 2: Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de provincies en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken gedeputeerde staten of representatieve instantie.

Lid 3: Onze Minister die het aangaat is niet verplicht vooraf het in het eerste lid bedoelde oordeel in te winnen indien zulks ten gevolge van dringende omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt.

Artikel 4

Lid 1: Onze Minister bevordert de decentralisatie naar provincies en gemeenten en bevordert de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten bij de regeling en bestuur die van hun besturen worden gevorderd bij of krachten de wet.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke wijze aan deze beleidsvrijheid inhoud en vorm zal worden gegeven.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken en waarbij in een geringe beleidsvrijheid is voorzien, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke gronden is gekozen voor taaktoedeling aan provincie of gemeente en niet aan andere decentrale bestuurslichamen of voor een vorm van deconcentratie.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Art. 5

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister de in art. 124 lid 1 Grondwet gevestigde autonomie van provincie en gemeente. Onder autonomie wordt verstaan dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten.

Lid 2: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitoefening van de autonome taakstelling, zoals omschreven in lid 1, voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincie en gemeente.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een beperking van de autonomie van provincies en gemeenten, zoals omschreven in lid 1, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen van Onze Ministers strijdig zijn met het in artikel 1 genoemde rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 6

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitvoering van taken in medebewind voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincies, gemeenten, waterschappen en regionale bestuursvormen. Onder medebewind wordt verstaan dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Lid 2: Bij toepassing van artikel 2 , tweede lid van de Financiële-verhoudingswet kan Onze Minister bedenkingen kenbaar maken indien de voorgeschreven toelichtingen van Onze Ministers strijdig zijn met het bepaalde in het eerste lid.

Artikel 7

Lid 1: Onze Minister die het aangaat en het provinciebestuur doen het college onderscheidenlijk het waterschapsbestuur desgevraagd mededeling van hun standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente onderscheidenlijk het waterschap van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Lid 2: Onze Minister die het aangaat doet gedeputeerde staten desgevraagd mededeling van zijn standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de provincie van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Artikel 8

Lid 1: Onze Minister die het aangaat en het provinciebestuur bieden het college en het waterschapsbestuur desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente onderscheidenlijk het waterschap van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Lid 2: Onze Minister die het aangaat biedt gedeputeerde staten desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor de provincie van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Artikel 9

Lid 1: Over al hetgeen de provincie betreft dienen gedeputeerde staten Onze Ministers desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de commissaris van de Koning wordt verlangd.

Lid 2: Over al hetgeen de gemeente betreft dient het college Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de burgemeester wordt verlangd.

Lid 3: Over al hetgeen het waterschap betreft dient het dagelijks bestuur Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij zij dit uitdrukkelijk van het algemeen bestuur wordt verlangd. Het verzoek om bericht en raad door een van Onze Ministers geschiedt, evenals in dat geval het dienen van bericht en raad, door tussenkomst van gedeputeerde staten, tenzij het enkel het verschaffen van feitelijke informatie betreft.

Artikel 10

Lid 1: Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen geregeld waarin gedeputeerde staten verplicht zijn tot het verstrekken van systematische informatie aan Onze Minister die het aangaat. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur.

Lid 2: Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, na overleg met Onze Minister, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.

Lid 3: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere algemene regels gesteld.

Lid 4: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan, alsmede omtrent de verstrekking en inwinning van incidentele informatie, wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.

Lid 5: De voordrachten voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het derde en het vierde lid, worden gedaan door Onze Minister.

Artikel 11

Lid 1: Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan Onze Ministers wie het aangaat. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur.

Lid 2: Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, na overleg met Onze Minister, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.

Lid 3: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere algemene regels gesteld.

Lid 4: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan, alsmede omtrent de verstrekking en inwinning van incidentele informatie, wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.

Lid 5: De voordrachten voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het derde en het vierde lid, worden gedaan door Onze Minister.

Artikel 12

Lid 1: Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan het provinciaal bestuur. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling of bij besluit van gedeputeerde staten nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet, de algemene maatregel van bestuur of de provinciale verordening.

Lid 2: In de regelingen, bedoeld in de eerste volzin van het eerste lid, wordt tevens aangegeven hoe de financiële gevolgen van de informatieverstrekking voor de gemeente worden gecompenseerd.

Lid 3: Het provinciebestuur doet mededeling aan Onze Minister van de inwinning van systematische informatie ingevolge een provinciale verordening.

Lid 4: Het bepaalde in de artikelen 10 tot en met 12 is van overeenkomstige toepassing op de waterschapsbesturen.

Artikel 13

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen, gemeentebesturen en waterschapsbesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden, wijkt van het bepaalde in de Provinciewet, de Gemeentewet, de

Waterschapswet en de Wet op het decentraal bestuur niet af dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 14

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden houdt rekening met het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen in provincie en gemeente, zoals gevestigd in art. 125 Grondwet.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken b indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid, voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 15

Lid 1: Bij of krachtens de wet kan onderscheid worden gemaakt tussen provincies onderscheidenlijk gemeenten.

Lid 2: Dit onderscheid tussen provincies en gemeenten beperkt zich tot de taken en bevoegdheden die in medebewind worden opgedragen.

Lid 3: Bij of krachtens de wet kunnen gemeentelijke taken aan provincies worden overgedragen.

Lid 4: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een onderscheid tussen provincies en gemeenten of waarbij gemeentelijke taken aan provincies worden overdragen, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 5: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur (zie hoofdstuk III, par 5).

Artikel 16

Lid 1: Vormen van regionaal bestuur die door Onze Minister die het aangaat verplicht aan provincies en gemeenten worden opgelegd, vereisen een specifieke wettelijke grondslag.

Lid 2: Bij toepassing van deze verplichte vormen van regionaal bestuur wordt van rijkswege in de financiering voorzien en wordt een financiële aansprakelijkheid van de Staat aangehouden. Deze financiering gaat van het Rijk naar de gemeenten en van de gemeenten vervolgens naar de betreffende regio.

Artikel 17

Lid 1: Onze Minister bevordert de ordening van het regionaal bestuur.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot regiovorming en die provincies en gemeenten raken, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1 genoemde rijksbeleid decentraal bestuur.

Lid 4: Ten behoeve van het regionaal bestuur wordt bij de wet voorzien in adequate verantwoordings- en controle-fora via de gemeenteraden of anderszins. Bij territoriale samenval van regionaal en provinciaal bestuur kunnen provinciale staten worden ingeschakeld.’ (zie hoofdstuk III, par. 4).

Artikel 18

Bij de toepassing van artikel 1, vierde lid; artikel 4, vierde lid; artikel 5, vierde lid; artikel 6, tweede lid; artikel 13, derde lid; artikel 14, derde lid; artikel 15, vijfde lid; artikel 17, derde lid kan Onze Minister − bij gebrek aan

overeenstemming − advies vragen aan de Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State.’

Herformulering van art. 2 Financiële-verhoudingswet:

Artikel 2 Fvw:

Lid 1: Indien beleidsvoornemens vanwege het Rijk of vanwege Europese regelgeving leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, gemeenten of waterschappen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies, gemeenten of waterschappen zijn. De financiële gevolgen worden onderbouwd door een onafhankelijke partij. Bij het betreffende onderzoek wordt de opzet van dit onderzoek afgestemd met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren. Na de effectuering van de beleidsvoornemens wordt getoetst of de financiële gevolgen bij aanvang voldoende in kaart zijn gebracht. Via een Transitiefonds kunnen bij taaktoedelingen financiële fricties worden voorkomen.

Lid 2: Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het eerste lid, voor zover zij ten laste van de betrokken provincies en gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed. Onze Ministers dragen via de fondsbegroting zorg voor het opvangen van de financiële gevolgen, tenzij kan worden aangetoond dat een andere bekostigingswijze beter past. Bij een andere bekostigingswijze geeft men nauwkeurig onderbouwd aan waarom deze bekostigingswijze reëel is om de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten te kunnen opvangen. Voor waterschappen wordt, indien hier aanleiding toe bestaat, op andere wijze in een vergoeding voorzien.

Lid 3: Bij verschil van opvatting over de toepassing van het bepaalde in de leden 2 en 3 kan een beroep worden gedaan op een procedure van arbitrage, waarbij de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren partij kunnen zijn.

Bijlage 2

Proeve voor een Wet op het decentraal bestuur van de VNG.

Zie: https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/het-roer-om-naar-nieuwe-verhoudingen-in-het-openbaar-en-decentraal-bestuur.pdf

Bijlage 3

VERKIEZINGEN EN DECENTRAAL BESTUUR

De betekenis van verkiezingen voor de typologie van de decentrale bestuurslichamen en voor het concept van de afzonderlijke bestuurslichamen

1. Introductie

De aanwezigheid of afwezigheid van verkiezingen vormt een belangrijk kenmerk van de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen. Het karakter van de diverse bestuurslichamen bepaalt enerzijds of er een grondwettelijk recht bestaat om de leden van bepaalde vertegenwoordigende organen te kiezen en daarin gekozen te worden. Anderzijds bepaalt de aard van het kiesrecht of dit geschikt is om op bepaalde decentrale bestuurslichamen van toepassing te worden verklaard. En ten slotte kunnen verkiezingen worden toegepast ook indien daar niet een uitdrukkelijk recht toe bestaat. Met andere worden: het dwingende recht om te kiezen en verkozen te worden, sluit in beginsel en niet per se uit dat andere verkiezingen van enige soort worden ingevoerd om een vorm van representatie of zeggenschap te organiseren.

In de te ontwerpen typologie van de decentrale bestuurslichamen en de formulering van de afzonderlijke concepten voor de verschillende decentrale bestuurslichamen is het van belang om niet alleen de betekenis van verkiezingen te duiden, maar ook om te verkennen welk type verkiezingen er zoal bestaan en wat daarvan de implicaties zijn, bijvoorbeeld voor de onderlinge verhoudingen van de bestuurslichamen en daaropvolgend te verkennen welke ruimte er is om vormen van niet-verplichte verkiezingen in te voeren.

In paragraaf 2 wordt eerst gekeken naar de verplichte verkiezingen. In paragraaf 3 wordt ingegaan op verschillende vormen van representatie. In paragraaf 4 wordt bezien wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn voor niet-verplichte verkiezingen. In de paragrafen 5 en 6 worden tenslotte de hoofdkenmerken van het concept algemene democratie geduid en op basis daarvan wordt een preferente positie van deze algemene democratie geformuleerd ter vervanging van het zogenaamde primaat van de

hoofdstructuur en het daarmee verband houdende primaat van de eerste overheid.

2. Verplichte verkiezingen

De grondnorm voor verplichte verkiezingen is gelegen in art. 4 Grondwet. Dit artikel inzake de uitoefening van het actief en passief kiesrecht is in 1983 in de Grondwet opgenomen. Daarvóór bevatte de Grondwet geen als grondrecht geformuleerde aanspraak op uitoefening van het kiesrecht. De bepaling sluit – tot op zekere hoogte – aan bij verdragsrechtelijke bepalingen zoals artikel 25 IVBPR en artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM . Artikel 4 van de Grondwet luidt als volgt: Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.

Artikel 4 Grondwet behoeft nauwkeurige lezing. De volgende elementen zijn van belang: a. de bepaling betreft alleen Nederlanders; b. zij betreft het actief en passief kiesrecht; c. zij geldt alleen voor 'algemeen vertegenwoordigende organen'; d. de wet kan beperkingen en uitzonderingen vaststellen. In verband met de vraag naar al dan niet verplichte verkiezingen is vooral het begrip 'algemeen vertegenwoordigend orgaan' van betekenis. Blijkens de grondwetsgeschiedenis is van algemene vertegenwoordiging alleen sprake als een orgaan een veelheid van 'zware' taken vervult. Op het orgaan moet een 'zwaar' en 'breed' takenpakket rusten. Er moet niet snel worden aangenomen, aldus die geschiedenis, dat artikel 4 Grondwet op een orgaan van toepassing is. De regering noemde de Kamers der Staten-Generaal, provinciale staten, de gemeenteraad en organen die wat taken en bevoegdheden betreft in belangrijke mate met die organen overeenkomen, zoals de vroegere deelgemeenteraad. Daar kan nog aan worden toegevoegd het Europees parlement.

Het is duidelijk dat de waterschapsbesturen (en andere besturen van functioneel gedecentraliseerde verbanden) niet onder de laatstgenoemde organen zijn te rangschikken. Deze komen niet in belangrijke mate overeen met de Kamers, provinciale staten, de gemeenteraad of een deelgemeenteraad. De memorie van toelichting in de eerste lezing stelt dan ook dat functioneel-vertegenwoordigende organen niet onder het artikel vallen. De memorie van

antwoord stelt met zoveel woorden dat de organen van het waterschap en van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet tot de algemeen vertegenwoordigende organen behoren. Overigens zou de wetgever, indien hij van oordeel zou zijn dat artikel 4 Grondwet wel voor waterschapsbesturen zou moeten gelden, een positieve uitzondering als bedoeld in artikel 4 voor hen kunnen maken en wel door verbreding en verzwaring van het takenpakket. De Grondwet zelf doet dit in negatieve zin voor de Eerste Kamer, waarvan de leden indirect worden gekozen. De staatsrechtelijke literatuur deelt de hier uiteengezette visie.

Ook de genoemde verdragsbepalingen houden geen enkele verplichting in ten aanzien van verkiezingen voor vormen van functioneel of ander bestuur. Het genoemde artikel 3 van het Eerste Protocol spreekt alleen van het kiezen van de wetgevende macht. Daarmee is zonder enige twijfel bedoeld de centrale wetgevende macht, te weten het parlement of een kamer van het parlement, al dan niet in samenhang met de regering. Waterschapsbesturen en andere functionele besturen behoren niet tot de (centrale) wetgevende macht. De geschiedenis van artikel 25 van het IVBPR en de latere uitleg ervan, zoals door de conferentie van Kopenhagen van 1990, doelen ook duidelijk op (een kamer van) het centrale parlement.

Op basis van bestudering van artikel 4 Grondwet, de grondwetsgeschiedenis en de staatsrechtelijke literatuur daaromtrent kan dan ook worden geconstateerd dat artikel 4 van de Grondwet niet van toepassing is op verkiezingen voor het waterschap en op andere vormen van verkiezing voor organen die niet worden gerekend tot de algemeen vertegenwoordigende organen. En dat betekent bijvoorbeeld dat de Grondwet de wetgever vrij laat in de keuze om specifieke zetels in het waterschapsbestuur te doen bezetten door benoeming dan wel verkiezing.

Art. 4 Grondwet geeft weliswaar een duidelijk actief en passief kiesrecht in bepaalde gevallen, maar sluit derhalve niet uit dat vormen van verkiezing of annexe en andere vormen van representatie worden georganiseerd voor andere decentrale bestuurslichamen of dat verkiezingen plaats vinden in het kader van bijvoorbeeld referenda.

3. Politieke representatie en andere vormen van representatie

Het verschijnsel ‘politieke representatie’ kent een lange ontwikkelingsgeschiedenis en wordt bepaald niet alleen geconstitueerd door het actief en passief kiesrecht. Er zijn naast het algemeen kiesrecht diverse annexe constitutionele waarden die politieke representatie haar huidige vorm en inhoud hebben gegeven. Daarbij is het vrije mandaat c.q. het verbod van last van cruciale betekenis, alsmede de gerechtelijke on-vervolgbaarheid van volksvertegenwoordigers, hun financiële onafhankelijkheid en een hele reeks bepalingen uit de Kieswet die een adequaat evenwicht scheppen tussen de formele kiezersdemocratie en de feitelijke partijendemocratie.

En het is dan ook deze politieke representatie die in ieder geval tot uitdrukking komt in het functioneren van de algemeen vertegenwoordigende organen op (1) Europees niveau, (2) rijksniveau - behoudens de Eerste Kamer waarvoor de Grondwet een uitdrukkelijke uitzondering maakt - (3) in de provincie en (4) in de gemeenten.

Een andere vorm van representatie is de zogenaamde belangenrepresentatie. Het eerste kenmerk van deze belangenrepresentatie is dat niet iedere Nederlander - met inachtneming van de wettelijke beperkingen - een recht heeft om gerepresenteerd te worden of te representeren, maar alleen zij die behoren tot een welomlijnde belangengroep. Het behartigen of representeren van deze bijzondere belangen impliceert tevens dat niet alle annexe waarden van de politieke representatie - zoals een ongebonden mandaat, gerechtelijke on-vervolgbaarheid etc. - op deze vorm van representatie van toepassing behoeven te worden verklaard. En bovendien is er hier - zoals in de vorige paragraaf werd aangegeven - geen verplichting om verkiezingen te organiseren. Bij de samenstelling van de universiteitsraden bijvoorbeeld wordt overwegend de verkiezingsmethodiek voor de aanwezige belangengroepen - de studenten, het wetenschappelijke personeel en het ondersteunend personeel - toegepast. Er is hier echter geen enkele grondwettelijke belemmering om voor één of meerdere van deze belangengroepen de benoemingssystematiek te gebruiken. In de waterschappen wordt voor de categorie ingezetenen de verkiezingsmethodiek gebruikt, terwijl voor de zogenaamde geborgde zetels een benoemingssystematiek bestaat: een duidelijke mengvorm derhalve. Voor vormen van regionaal bestuur bestaat een benoeming van leden van het algemeen bestuur door provincie en gemeente, maar er is hier in beginsel een wettelijke vrijheid om vormen van verkiezing door burgers toe te passen. Tevens bestaat er een wettelijke vrijheid om onderdelen van de annexe waarden van politieke representatie wel of niet op deze vormen van

belangenrepresentatie van toepassing te verklaren. Het verbod van last geldt bijvoorbeeld wel voor de algemene waterschapsbesturen, maar weer niet voor de universiteitsraden. In ieder geval geldt voor alle decentrale bestuurslichamen die vallen buiten het bereik van art. 4 Grondwet dat het daarbij gaat om niet-verplichte verkiezingen, voor zover deze uiteraard worden gewenst. Ook in het kader van belangenrepresentatie kan derhalve de verkiezingsmethodiek in diverse varianten en modaliteiten worden toegepast. Niet alleen voor de publieke sector, maar ook voor de private en semi-private sector wordt van het instrument 'verkiezingen' gebruik gemaakt. Binnen politieke partijen bijvoorbeeld kan een lijsstrekkersverkiezing onder de leden worden georganiseerd.

Belangrijk is de vraag of vormen van politieke representatie in formeel of materieel opzicht primeren boven vormen van belangenrepresentatie, waarbij al dan niet een verkiezingssystematiek wordt gebruikt. In verschillend opzicht kan van een preferente positie van de politieke representatie worden gesproken. Een zekere mate van preferentie ontstaat in de eerste plaats omdat de bestuurslichamen met algemeen vertegenwoordigende organen het normstellende kader formuleren waarbinnen vormen van belangenrepresentatie moeten functioneren. In de tweede plaats - en in verband met het vorige punt - hebben de bestuurslichamen met een algemeen vertegenwoordigend orgaan een 'open huishouding', terwijl voor andere bestuurslichamen een 'gesloten huishouding' functioneert. Bij een 'open huishouding' hebben de bestuurslichamen een algemeen initiatiefrecht en een open bevoegdheid om problemen op te lossen die zich voordoen binnen de eigen 'huishouding', uiteraard voor zover niet is voorzien in hogere regelgeving. Bij een 'gesloten huishouding' is voor iedere taakuitoefening door een decentraal bestuurslichaam een specifieke machtiging van de wetgever noodzakelijk en er bestaat dan geen algemeen initiatiefrecht om nieuwe beleidsvelden te scheppen. Deze relatie tussen de aanwezigheid van een 'open huishouding' en het functioneren als algemeen vertegenwoordigend orgaan loopt overigens niet helemaal rond. En wel omdat het Europees parlement wel als een algemeen vertegenwoordigend orgaan kan worden aangemerkt, maar 'Europa' heeft geen 'open huishouding'. Hetzelfde gold voor de vroegere deelraden in Amsterdam en Rotterdam.

Op basis van deze twee invalshoeken - (1) regelgevende kaderstelling en (2) wel of geen 'open huishouding' - kan worden gezegd dat in hiërarchisch opzicht de politieke representatie oftewel de algemene democratie primeert ten opzichte

van de belangenrepresentatie. En op basis hiervan zou een preferentie van de algemene democratie, die is gebaseerd op politieke representatie, boven de bijzondere democratie, die is gebaseerd op belangenrepresentatie, kunnen worden aangenomen. Deze preferentie van de algemene democratie boven die van de bijzondere democratie is van nogal andere aard dan het primaat van de hoofdstructuur, zoals besproken in de eerste deelnotitie. Het primaat van de hoofdstructuur of een primaat van de gemeente als eerste overheid richt zich vooral op een preferentie inzake taaktoedeling, terwijl de preferentie van de algemene democratie zich oriënteert op een kaderstellende en beperkende functie ten aanzien van bijzondere vormen van representatie. Bovendien geldt hier dat de kwantitatieve betrokkenheid van in beginsel alle Nederlanders of alle ingezetenen een ruimere vorm van representatie oplevert dan bij de meeste vormen van belangenrepresentatie. En tenslotte is een belangrijk criterium van de algemene democratie - voor het rijk, de provincie en de gemeente - dat autonomie (een 'open huishouding') en beleidsvrijheid in medebewind voor gemeente en provincie de hoofdkenmerken en constitutionele randvoorwaarden zijn voor een stelsel van politieke representatie. De burgers hebben via verkiezingen en anderszins de mogelijkheid om de besluitvorming van de algemeen vertegenwoordigende organen en de annexe bestuursorganen te beïnvloeden. En om die reden heeft de algemene democratie een heel andere opbouw en gelden daarvoor allerlei annexe constitutionele waarden die horen bij een stelsel van politieke representatie.

In de eerste deelnotie is geconstateerd dat een algemeen primaat van de hoofdstructuur niet is af te leiden uit de Grondwet en uit de organieke wetgeving, het gaat hier uitdrukkelijk om een 'beleidsuitgangspunt'. Voor het primaat van de algemene democratie boven de bijzondere democratie is de grondslag wel af te leiden uit de tekst en het stelsel van Grondwet en wet. Nu een primaat van de hoofdstructuur in de bestuurspraktijk schadelijke en averechtse effecten kan hebben op het punt van een ongeclausuleerde taaktoedeling, waardoor de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie overbelast raken en taken uitoefenen die in sommige gevallen veel beter zouden kunnen worden behartigd door functionele of andere decentrale bestuurslichamen, is het van betekenis om niet langer te spreken van een primaat van de hoofdstructuur, maar van een preferentie van de algemene democratie. Met andere woorden: omdat de bestuurslichamen van de hoofdstructuur in regelgevend opzicht kaderstellend zijn voor andere

decentrale bestuurslichamen en omdat zij een ‘open huishouding’ hebben, is er een zekere hiërarchie ten opzichte van andere decentrale bestuurslichamen. Die mate van hiërarchie kan en moet echter niet tot de conclusie leiden dat op basis van een dergelijke preferentie bij taaktoedeling aan de bestuurslichamen van de algemene democratie om die enkele reden de voorkeur moet worden gegeven. Een dergelijke prioritering doet bestuurslichamen van superieure en inferieure kwaliteit ontstaan en miskent dat functionele of andere bestuurslichamen onder omstandigheden meer in aanmerking komen voor taakoefening dan de bestuurslichamen van de zogenaamde hoofdstructuur. Preferente posities van bestuurslichamen inzake taaktoedeling moeten daarom vooral worden gezocht in de specifieke aard van de afzonderlijke bestuurslichamen en niet of in mindere mate worden gebaseerd op een algemeen primaat van de hoofdstructuur.

4. Onverplichte verkiezingen

Op basis van het voorgaande kan nu een duiding worden gegeven van de betekenis en reikwijdte van het verschijnsel onverplichte verkiezingen voor decentrale bestuurslichamen die buiten het bereik van art. 4 Grondwet vallen.

Een eerste dimensie daarbij is de mogelijkheid om decentrale bestuurslichamen met een breed en zwaar takenpakket over te brengen van de bijzondere democratie naar de algemene democratie. Die dimensie speelde destijds bij het invoeren van verkiezingen voor de deelraden in Amsterdam en Rotterdam en bij de vroegere discussie over de invoering van regionale gewesten. Indien de wetgever decentrale bestuurslichamen optuigt met een breed en zwaar takenpakket is het ook de wetgever die de vrijheid heeft om het betreffende decentrale bestuurslichaam van een algemeen vertegenwoordigend orgaan te voorzien, daarvoor verkiezingen te organiseren en op die manier het vertegenwoordigende orgaan onder het bereik van art. 4 Grondwet te brengen. Het omgekeerde kan natuurlijk ook. Indien bijvoorbeeld de provincie zich zou beperken tot kerntaken en van een ‘gesloten huishouding’ zou worden voorzien - zoals wel eens is voorgesteld -, dan kan daarvan het gevolg zijn dat de provinciale staten niet meer tot de ‘algemeen vertegenwoordigende organen’ worden gerekend, waardoor andere vormen van representatie toepasbaar worden.

Een tweede dimensie is dat op dit punt wel een zekere eenheid van handelen is vereist en centrale regie derhalve wenselijk is. Indien voor het ene decentrale bestuurslichaam die overbrenging naar het bereik van art. 4 Grondwet wordt gerealiseerd, terwijl dat voor vergelijkbare andere bestuurslichamen achterwege wordt gelaten, dan ontstaan onbegrijpelijke incongruenties in het openbaar bestuur.

Een volgend aspect betreft de vraag welke de reikwijdte en de mogelijkheden zijn voor het gebruik van verkiezingen indien er geen termen zijn om het betreffende bestuurslichaam onder het bereik van art. 4 Grondwet te brengen. Daarbij moet in herinnering worden gebracht dat art. 4 Grondwet vooral en enkel als oogmerk heeft om een wettelijke recht om te kiezen en verkozen te worden in het leven te roepen, maar geen enkele betekenis heeft voor de normatieve vraag of overige verkiezingen wel of niet wenselijk of geboden zijn. In beginsel bestaat hier dan ook een algemene vrijheid voor de wetgever om van de verkiezingsmethodiek in enigerlei vorm gebruik te maken. En daarvan heeft de wetgever bijvoorbeeld gebruik gemaakt bij de verkiezing van de universiteitsraden en bij de partiële rechtstreekse verkiezingen voor de algemene besturen van de waterschappen. En het staat de wetgever derhalve ook geheel vrij om bijvoorbeeld bij bundeling van vormen van regionaal bestuur voor in te stellen regioraden rechtstreekse verkiezingen in te voeren, geheel los van de vraag of daarmee deze te kiezen regioraden wel of niet een onderdeel gaan uitmaken van de algemene democratie waar art. 4 Grondwet het oog op heeft. Voor de vraag of dat wenselijk is, is niet alleen de verkiezingsmethodiek maatgevend, maar vooral de manier waarop in een dergelijke verband kan worden bestuurd en politiek kan worden bedreven.

5. Nadere specificatie van het concept algemene democratie

Door het houden van verkiezingen voor vertegenwoordigende organen of door toepassing van andere vormen van representatie ontstaat een verantwoordings- en controle-platform. Bestuurders (en indirect ook de ambtelijke diensten) ondervinden tegenwicht omdat het verkozen platform zich kan informeren, verantwoording kan vragen en controle kan uitoefenen en op enkele of meerdere onderdelen kan sturen. Dit sturings- , controle- en verantwoordings-format kan zowel in de publieke als in de private sector worden toegepast en het kan een beperkt of een algemeen bereik hebben. Om een onderscheid te kunnen maken tussen een algemeen en een beperkt bereik

- tussen de algemene en de bijzondere democratie - zijn wel aanknopingspunten voorradig, maar uit de bestuurspraktijk blijkt ook dat het hier om glijdende schalen gaat. Het onderscheid is daardoor niet altijd even duidelijk en belangrijk is de vraag of dit wel of niet bezwaarlijk is.

Wat betreft criteria voor onderscheiding kan op het volgende worden gewezen:

1. Indien een bestuurslichaam een 'open huishouding' heeft, impliceert dit dat de hiervoor voorziene ongedefinieerde en open bevoegdheid om regelgeving en bestuur aan te wenden het mogelijk maakt om autonome oplossingen aan te wenden voor beleidsvraagstukken of om voorzieningen te scheppen die door de hogere overheid ongeregeld zijn gelaten. Dit is een politiek-bestuurlijke activiteit die zich bij uitstek leent voor algemene politieke representatie en daarmee verbonden politisering. De aanwezigheid van een partijpolitiek forum in de vorm van een volksvertegenwoordiging ligt hier dan ook in de rede.

2. Indien er voor het vertegenwoordigend orgaan sprake is van een brede vorm van representatie door middel van verkiezingen, waarbij niet bepaalde belangen of beperkte groepen, maar in beginsel alle Nederlanders, of in beginsel alle ingezetenen van het betreffende bestuurlijke territoir gerepresenteerd worden, ook dan ligt het voor de hand dat de volksvertegenwoordiging als een partijpolitiek forum functioneert. Daarbij worden de wensen van de kiezers omgezet in besluiten die het algemeen belang dienen. Ook de omvang en de aard van de representatie vormen aanknopingspunt voor het formuleren van een onderscheidend criterium.

3. En tenslotte zijn het bereik en de aard van het toegedeelde takenpakket van betekenis. Hoe breder en zwaarder dit pakket, des te groter de aanleiding is om ruimte te laten voor politisering, vrije beleidskeuzes en derhalve voor een partijpolitieke arena.

Wordt nu gekeken naar de manier waarop in Nederland in het decentraal bestuur deze criteria toepassing vinden, dan zijn daar wel inconsistenties en incongruenties. Het waterschap bijvoorbeeld heeft een 'gesloten huishouding'. Het waterschap heeft ook een beperkt en functioneel bevoegdheidsbereik, hoezeer de waterschappen ook belangrijker zijn geworden met het oog op het actuele klimaatbeleid. Desondanks functioneert in het waterschap overwegend een partijpolitieke arena. Bij afschaffing van de geborgde zetels zou die partijpolitieke arena zich zelfs in weinig meer onderscheiden van de arena's die

functioneren in gemeente en provincie. Kijkt men daarentegen naar het regionale bestuur in ons land en wel naar de gezamenlijkheid van dat regionaal bestuur, dan is het daar neergelegde algehele takenpakket vele malen breder en zwaarder dan dat van de waterschappen, terwijl voor dat regionale bestuur een gezamenlijk en zelfstandig verantwoordings- en controleforum ontbreekt en van een zelfstandig functionerende partijpolitieke arena geen sprake is. Nu er geen gezamenlijk regionaal bestuur functioneert, maar sterk versplinterd regionaal bestuur kan om die reden niet worden betoogd dat toepassing van de verkiezingsmethodiek voortvloeit uit art 4 Grondwet.

Ook voor de afzonderlijke vormen van regionaal bestuur zijn er nogal diverse formats en constructen. De veiligheidsregio's steken heel andere in elkaar dan de regionale samenwerking in het sociaal domein. In het ene geval gaat het om vrijwillige Wgr-samenwerking, in het andere geval om min of meer door de rijksoverheid opgelegde regio's. In weer andere gevallen is regionale samenwerking gebaseerd op een algemene of bijzondere wettelijke grondslag, in het andere geval vloeit regionale samenwerking voort uit plannen en akkoorden - zoals bij de regionale energietransitie - en is er geen wettelijke grondslag. Kortom: voor de decentrale bestuurslichamen die niet vallen onder het bereik van art. 4 Grondwet is er niet over de hele linie een consistente toepassing van de verkiezingsmethodiek en toepassing van de daarbij horende overwegingen en grondslagen om tot de instelling van een adequaat controle- en verantwoordingsforum over te gaan.

In het beginsel is het niet bezwaarlijk om hier variëteit en pluriformiteit toe te laten. De universiteiten kennen een wettelijk aanknopingspunt voor gekozen universiteitsraden, terwijl vele andere instellingen dergelijke raden niet kennen. Betreffende het regionale bestuur wordt tot nu toe steeds gekozen voor vormen van verlengd lokaal of provinciaal bestuur en wel met als belangrijkste beweegreden dat een zelfstandige vierde bestuurslaag niet wenselijk wordt gevonden en men daarom de nadelen en knelpunten van het versnipperde en weinig democratisch gelegitimeerde regionale bestuur op de koop toe neemt. Ondanks die aanwezigheid van diversiteit is er wel aanleiding om in een organiek beleidskader uit te werken wat de implicaties en mogelijkheden zijn indien toepassing van de verkiezingsmethodiek wordt overwogen.

a. De Grondwet doet in art. 4 geen uitspraak over de vraag wanneer de verkiezingsmethodiek in algemene zin wel of niet kan of mag worden toegepast. Art. 4 schept alleen een actief en passief kiesrecht indien bestuurslichamen aan bepaalde voorwaarden voldoen en enkel in die gevallen is de instelling van een algemeen vertegenwoordigend orgaan verplicht.

b. Het decentraal bestuur kent naast verplichte verkiezingen op basis van art. 4 Grondwet onverplichte verkiezingen, waarbij de bijzondere wetgever de vrijheid heeft om deze wel of niet in te voeren.

c. Vanwege de afwezigheid van een organiek beleidskader wordt het aan de vakdepartementen, die de medebewindswetgeving voorbereiden overwegend overgelaten om hier keuzes te maken. En dat leidt in de bestuurspraktijk zo hier en daar tot inconsistenties en incongruenties. In een organiek beleidskader moet worden vastgelegd op basis van welke criteria bestuurslichamen die de verkiezingssystematiek gebruiken of willen gaan gebruiken wel of niet een plaats krijgen in de algemene democratie of in de bijzondere democratie. Als criteria gelden daarbij in ieder geval: (1) wel of geen open huishouding, (2) de breedte van de representatie en (3) de zwaarte en breedte van het takenpakket.

d. Het onderscheid tussen algemene en bijzondere democratie is tevens maatgevend voor de vraag of diverse normen die zijn verbonden aan het verschijnsel politieke representatie wel of niet op het betreffende decentrale vertegenwoordigend orgaan van toepassing moeten worden verklaard. En daarbij gaat het om zaken als immuniteit, het verbod van last, financiële onafhankelijkheid, wel of geen rekenkamer etc. In het algemeen kan hier worden aangehouden dat voor vormen van politieke representatie in de algemene democratie deze normen onverkort toepassing moeten verkrijgen, terwijl in de bijzondere democratie daar geheel of op onderdelen van af kan worden gezien.

Bijlage 4

BEMERKINGEN INZAKE DE ARBITRAGE VAN DE COMMISSIE VAN WIJZEN BETREFFENDE DE STRUCTURELE FINANCIERING VAN DE JEUGDHULP[45]

D.J. ELZINGA

3 mei 2021

Vraagstelling:

'1. Het Rijk lijkt in haar zienswijze de stelling te betrekken dat zij geen formele verantwoordelijkheid heeft voor het Jeugdstelsel en om die reden niet verplicht is de gemeenten de middelen te verschaffen, die deze nodig hebben om hun rol en verantwoordelijkheden uit hoofde van de Jeugdwet na te komen. Het Rijk voert immers op dat zij van oordeel is dat gemeenten autonoom zijn en geen uitvoeringsloket vormen van het Rijk.

Graag vernemen wij uw zienswijze op dit onderdeel van het verweer van het Rijk. Naar onze opvatting is (i) het Rijk wel degelijk stelselverantwoordelijk voor de Jeugdwet en dient (ii) zij in die hoedanigheid ex artikel 108, lid 3 van de Gemeentewet de gemeenten in staat te stellen hun verplichtingen adequaat na te kunnen komen. In casu betekent dat extra middelen beschikbaar stellen.

2. In (meer) afgeleide zin lijkt het Rijk zich tevens op het standpunt te stellen dat het probleem met de Jeugdwet niet alleen (exclusief) de verantwoordelijkheid van de gemeenten is (op basis van de aangehaalde redeneerlijn, zie boven) maar zij daarenboven in haar hoedanigheid van stelselverantwoordelijke voor het fungeren van het algehele openbaar bestuur evenmin een verantwoordelijkheid heeft om gemeenten die (forse) (financiële) problemen ervaren tegemoet te komen.

[45] Advies aan het VNG-bestuur van 3 mei 2021.

Ook op dit onderdeel van de zienswijze van het Rijk vernemen wij graag uw oordeel.'

Beantwoording

De Inhoudelijke zienswijze van het Rijk - in relatie tot de Pleitnota van de VNG - geeft, op basis van de tweeledige vraagstelling - aanleiding tot de volgende bemerkingen:

1. Duidelijk is dat het Rijk niet direct en per se de conclusie wil trekken dat het verschil tussen de gemeentelijke uitgaven voor de jeugdhulp en de middelen die zij daarvoor ontvangen van het Rijk voor rekening van het Rijk moet komen. De letterlijke conclusie is: 'Het is op voorhand geenszins vanzelfsprekend dat er structureel extra Rijksmiddelen nodig zijn'. (p. 2 Zienswijze). De argumentatie is hier als volgt: 'Dat past niet bij de verantwoordelijkheid van gemeenten, die immers geen uitvoeringsorganisatie van het Rijk zijn en (directere) mogelijkheden hebben om (de risico's op) hogere uitgaven te beperken. Het past evenmin bij een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een houdbaar jeugdstelsel. Een maximale inspanning is nodig om het jeugdstelsel weer houdbaar te maken.' Einde citaat. Deze stellingname vormt de kern van het geschil dat is voorgelegd aan de commissie van wijzen.

2. Ter nadere adstructie is hier van belang om te verwijzen naar strekking en betekenis van artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet, mede in relatie tot het stelsel van de Grondwet. De Grondwet formuleert in art. 124 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.' En in het tweede lid: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.' In art. 108 Gemeentewet wordt een en ander herhaald: 'De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.' Lid 2: 'Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats

vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend. Lid 3: 'Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.' De gemeenten zijn derhalve autonoom betreffende hun eigen huishouding. Zij kunnen initiatieven nemen, financiële middelen alloceren en re-alloceren, subsidiëren, ondersteunen, beleid, bestuur en regels afkondigen om nieuwe vraagstukken van een oplossing te voorzien, al dan niet met behulp van de vrije financiële middelen die hiervoor beschikbaar moeten zijn. Daarnaast kunnen de gemeenten door Rijk en provincie in medebewind worden geroepen en wel om nationale of provinciale regels en beleid ten uitvoer te brengen. En voor dat medebewind - voor die verplichte uitvoering van hoger beleid en hogere regels - krijgen de gemeenten van het Rijk of van de provincie een vergoeding voor de daaraan verbonden kosten (art. 108 lid 3 Gemeentewet).

3. Wat betreft de duiding van art. 108 lid 3 Gemeentewet moet worden opgemerkt dat er in beginsel geen duidelijke juridische grondslag is om bij de vaststelling van de rijksvergoeding voor taken die in medebewind worden uitgevoerd te differentiëren tussen taken die gesloten zijn en taken die een zekere beleidsvrijheid met zich mee brengen. In beginsel moet voor de brede variatie aan taken die door de gemeenten in medebewind wordt uitgevoerd door het Rijk een adequate en dekkende financiering worden aangeboden. In de praktijk echter lijkt het er steeds vaker op dat gesloten medewindstaken (het mechanische medebewind) meer en beter van een adequate financiering worden voorzien dan medebewindstaken die beleidsvrijheid met zich mee brengen. De vergoeding (en verevening) die hier plaats vindt, is in de loop van de tijd uiterst ingewikkeld geworden en heeft geleid tot zeer complexe discussies over de opzet en de verdelingsmaatstaven van het Gemeentefonds en van andere vormen van financiering. Ook de overbrenging van de financiering van delen van het medebewind naar de algemene uitkering - ter vervanging van bijvoorbeeld specifieke luitkeringen - is debet aan deze ontwikkeling. Ten principale kan echter worden volgehouden en beargumenteerd dat de verplichte uitvoering van het medebewind - van welke aard dan ook - vereist dat de gemeenten ook financieel daartoe in staat moeten worden gesteld, vooral omdat mankerende vormen van financiering

ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de taken die de gemeenten in autonomie uitvoeren. De financiële tekorten die door de decentralisatie van de jeugdzorg zijn ontstaan hebben bijvoorbeeld vergaande gevolgen voor de gemeentelijke autonomie en de daarvoor beschikbare financiële middelen.

4. In het kader van de voorliggende vraagstelling is dan ook een belangrijk aspect welke - vanuit Grondwet en wet bezien - de verhouding zou moeten zijn tussen de autonome gemeentelijke sfeer en de sfeer van het medebewind. Bij de lokale autonomie gaat het om een onbepaalde bevoegdheid. Er is niet nauwkeurig omschreven op welke terreinen de gemeente beleidsinitiatieven kan nemen of voorzieningen in het leven kan roepen. De ruimte van die lokale autonomie wordt in sterke mate bepaald door wat provincie en Rijk als bevoegdheden hebben of aan zich hebben getrokken. Wordt op bepaalde beleidsterreinen voorzien in hogere regelgeving dan beperkt dat meteen de lokale autonome ruimte. En wordt de gemeente in medebewind geroepen op het betreffende terrein dan beperkt ook dat de autonome sfeer aanzienlijk. Immers Rijk of provincie bepalen in dat geval de kaders waarbinnen de lokale uitvoering zich kan en moet voltrekken. In de sfeer van het medebewind zijn de gemeenten derhalve ‘uitvoerders’ van provinciaal of nationaal beleid. En het al dan niet dwingende karakter van die uitvoering wordt in belangrijke mate bepaald door de mate van beleidsvrijheid die wordt geboden. Bij sommige vormen van medebewind - zoals de toepassing van de Kieswet - is die beleidsvrijheid vrijwel afwezig - en dat noemen we om die reden ‘mechanisch medebewind’; in andere gevallen is die beleidsvrijheid groter, maar in alle gevallen van medebewind gaat het om verplichte uitvoering door de gemeenten van op hoger niveau vastgesteld beleid of van uitgevaardigde regelgeving. Wat betreft de algemene verhouding tussen autonomie en medebewind kan in ieder geval worden vast gesteld dat de omvang van het totale medebewind niet zodanig mag zijn dat er nauwelijks nog ruimte is voor de lokale autonomie. En ook mogen de effecten van het medebewind niet zodanig zijn dat de uitoefening van de lokale autonomie substantieel en structureel in het gedrang komt. Zou daar wel sprake van zijn dan is er een evidente strijd met wet en Grondwet, en wel omdat deze een garantie geven voor een substantiële gemeentelijke autonomie. En indien het totale medebewind de autonome sfeer verdringt of zeer nadelige effecten heeft voor de lokale autonomie dan brengt een dergelijke situatie het beeld van de

gemeente als ‘uitvoeringskantoor van de nationale overheid’ een stuk dichterbij.

5. Een annex aspect van de verhouding tussen autonomie en medebewind ziet op de zogenaamde ‘paradox van de beleidsvrijheid’. In 2019 werd in opdracht van het departement van BZK door het bureau B & A een onderzoeksrapport gepubliceerd onder de titel ‘Beleidsvrijheid decentrale taken gemeenten’. Aan de hand van onder meer de toepasselijke nationale regelgeving wordt in dat rapport geïnventariseerd welke de mate van beleidsvrijheid is op de verschillende medebewindsterreinen. Er worden vier kwadranten gepresenteerd die de mate van beleidsvrijheid weergeven; (a) verplichte taken met veel voorschriften: niet beleidsvrij; (b) verplichte taken met weinig voorschriften: gering beleidsvrij; (c) niet verplichte taken met weinig voorschriften: beleidsvrij en (d) niet verplichte taken met veel voorschriften: gering beleidsvrij. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat op papier de lokale beleidsvrijheid het grootst is op de terreinen van economie, cultuur en ontspanning en openbare ruimte en recreatie. Deze beleidsterreinen zijn overwegend niet verplicht en kennen weinig ‘hogere’ voorschriften. Taakvelden met een geringe of nauwelijks beleidsvrijheid zijn Educatie en Volksgezondheid (waaronder het sociaal domein). Hier gaat het om taken die én verplicht zijn, meer dan eens voorzien in omschreven of afgedwongen regionale samenwerking en deels voorgeschreven doelen of resultaten beogen. De paradox van de beleidsvrijheid nu is dat het momenteel juist deze taken met een geringe beleidsvrijheid zijn die - vanwege de aanzienlijke financiële tekorten die daaruit zijn voortgevloeid - een beperkende en daarom nogal desastreuze invloed hebben op lokale beleidsvelden die zich kenmerken door een aanzienlijke beleidsvrijheid. De op papier bestaande beleidsvrijheid verdwijnt echter indien de financiële tekorten uit andere dossiers met veel minder beleidsvrijheid op deze terreinen moeten worden afgewenteld en in dat geval komt de constitutionele positie van de gemeente danig in het gedrang.

6. Indien nu het voorgaande wordt toegepast op de redeneerwijze, zoals ontvouwd in de inhoudelijke zienswijze van het Rijk, dan ontstaat een beeld met een aantal opmerkelijke ongerijmdheden. De decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente door de Jeugdwet moet worden gekwalificeerd als

een zuivere vorm van medebewind, waarbij het Rijk een aanmerkelijk stelselverantwoordelijkheid heeft behouden en daaraan ook actief invulling geeft. Waar voorheen reeds kleinere bevoegdheden en taken berustten bij de gemeente (zoals opvoedingsondersteuning) verplichtte de Jeugdwet de gemeenten om mee te werken aan de uitvoering van taken die voorheen berustten bij provincie en Rijk. En omdat het hier gaat om medebewind als bedoeld in de artikelen 124 Grondwet en 108 Gemeentewet hebben de gemeenten - conform lid 3 van art. 108 Gemeentewet - recht op een adequate en reële vergoeding van de kosten die aan deze uitvoering zijn verbonden. Evident is tevens dat de decentralisaties in 2015 onder het beslag lagen van een zeer aanzienlijke, door 'Brussel' afgedwongen, bezuiniging op de rijksbegroting, ten gevolge waarvan bij de vergoeding van de opgedragen medebewindstaak in de jeugdzorg werd voorzien in een substantiële korting op het overgedragen budget. De stelling in de Zienswijze dat het Rijk geen verantwoordelijkheid draagt voor de ontstane tekorten in de jeugdzorg kan dan ook nauwelijks staande worden gehouden. Door de aanmerkelijke bezuinigingsdoelstelling bij aanvang van de decentralisatie in 2015 werden de gemeenten vanaf het begin belemmerd in het realiseren van een houdbaar stelsel.

7. De stelling in de Zienswijze dat de gemeenten beschikken en in de afgelopen jaren beschikten over voldoende mogelijkheden en instrumenten om de uitgaven in de jeugdzorg te beperken, is eveneens nogal aanvechtbaar. Uit het genoemde onderzoek van B&A en ook uit andere decentralisatie-rapporten blijkt dat in het beleidsveld Volksgezondheid - inclusief het sociaal domein - de beleidsvrijheid gering is, in ieder geval in vergelijking tot andere beleidsvelden. In de jeugdzorg komt daar als aanvullende oorzaak bij dat dit beleidsveld weliswaar door de voordeur binnen kwam bij alle gemeenten, maar vrijwel gelijktijdig voor vele gemeenten meteen en grotendeels door de achterdeur naar de regio werd overgeplaatst. Minister van BZK Plasterk constateerde in 2012 bij de start van het kabinet Rutte II dat ruim 200 gemeenten - ruim meer dan de helft - niet in staat zou zijn om de in het regeerakkoord voorziene decentralisatie op eigen kracht tot een goed einde te brengen. Om die reden werd in 2012 het plan gelanceerd om alle gemeenten op een schaal te brengen van 100.000 plus inwoners. Toen dat plan al snel mislukte, werd - op voorstel van en in afstemming met de VNG - voor de jeugdzorg geopteerd om vooral ten behoeve van de vele kleinere gemeenten te

voorzien in verplichte jeugdzorgregio's. Deze regionalisering van de jeugdzorg heeft in de jaren 2015 - 2020 de invloed van de gemeenten op het stelsel en de daaraan verbonden uitgaven echter aanmerkelijk beperkt. Samenwerkende gemeenten hebben in beginsel meer potentie in de sfeer van aanbesteding etc., maar door regionalisering neemt de invloed van afzonderlijke gemeenten af. In algemene zin is de invloed van gemeenten op het regionaal bestuur reeds problematisch. Nu de jeugdzorg een uiterst gecompliceerd dossier is met tal van externe (waaronder medische) aspecten en externe partijen, kon van de gemeenten niet worden verwacht dat zij in dit voor hen onbekende dossier aan de beïnvloeding van de regionale besluitvorming en aan de aansturing van de vele externe partijen meteen geheel adequaat vorm en inhoud konden geven. Door de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 met stoom en kokend water in te voeren - mede ingegeven door de noodzaak om te bezuinigen op de rijksbegroting - nam de nationale overheid een groot risico en moet het Rijk mede verantwoordelijk worden gehouden voor de vele materiële knelpunten die zijn ontstaan en voor de onbeheersbaarheid van de uitgaven in de jeugdzorg.

8. In de Zienswijze wordt vastgesteld dat de gemeente geen uitvoeringsloket is van de rijksoverheid, er zou voldoende potentie zijn om de uitgaven in de jeugdzorg te beperken, waardoor de verantwoordelijkheid van het Rijk is er niet of heel beperkt is. Het navrante beeld is echter dat door de grote financiële tekorten in de jeugdzorg en het onvermogen of de onwil van het Rijk om hier iets aan te doen de gemeenten steeds sterker het karakter hebben gekregen van een uitvoeringsorganisatie van het rijk. Dat wordt in de eerste plaats veroorzaakt door de genoemde regionalisering die het vermogen tot sturing en correctie door de afzonderlijke gemeenten beperkt, maar ook door de aard van de materie. In de vele rapporten over de stand van zaken in de jeugdzorg blijkt dat de invloed van de gemeentelijke overheid op de instroom en uitstroom van jongeren - de laatste als belangrijkste oorzaak van de tekorten -, maar heel beperkt is en ook beperkt moet zijn. Allerlei vormen van (medische) deskundigheid zijn vereist om te bepalen welke werkwijzen en behandelingen in de jeugdhulp noodzakelijk en geïndiceerd zijn en dat betekent dat de lokale overheid afhankelijk is en blijft van het oordeel van anderen (deskundigen). Dat roept uiteraard ook de vraag op - die bij het begin van de decentralisatie onvoldoende onder ogen is gezien - of het wel verantwoord is geweest om de jeugdzorg, en dan vooral de specialistische

jeugdzorg, in handen te geven van 350 gemeenten. De aard van de materie zal onder alle omstandigheden - voor welk stelsel ook wordt geopteerd - een beperkte gemeentelijke invloed opleveren. En bij een dergelijke beperkte invloed neemt de druk toe om steeds meer en weer nationale regels uit te vaardigen, toezicht in te zetten ter verbetering van de noodzakelijke zorg, dan wel om het stelsel te herzien of delen van de jeugdzorg weer bij gemeenten weg te halen. En onder dergelijke omstandigheden blijft er van een regisserende en sturende gemeente op het terrein van de jeugdzorg weinig over en zullen er vele externe 'uitvoeringsregels' blijven bestaan.

9. Een al even ernstig effect is dat de financiële tekorten in de jeugdzorg - die zoals aangegeven maar heel partieel door de gemeenten kunnen worden opgeruimd - een uitwerking hebben naar het gehele lokale bestuursstelsel. De aanzienlijke tekorten hebben niet alleen een negatieve invloed op de zorg voor kwetsbare jongeren, maar ze hebben tevens tot gevolg dat de gemeente als politiek-bestuurlijk stelsel niet meer goed kan functioneren en ook om die reden dreigt de gemeente te vervallen tot een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid. Ruim een derde van de Nederlandse gemeenten is vanwege de tekorten in de jeugdzorg feitelijk failliet. De budgettaire reserves voor de uitoefening van wezenlijke autonome taken zijn in tal van gemeenten vrijwel geheel opgedroogd. Door verhoging van lokale lasten en de noodzakelijke afbraak van lokale voorzieningen verkeren tal van Nederlandse gemeenten in een uiterst precaire positie, waardoor hun functioneren niet meer in overeenstemming is met de constitutionele waarden die in wet en Grondwet worden geformuleerd. Zouden structurele verbeteringen in de financiering van de jeugdzorg achterwege blijven, dan draagt de rijksoverheid medeverantwoordelijkheid voor een verdere erosie van het politiek-bestuurlijke stelsel op lokaal niveau.

10. In zowel de Pleitnota als in de Zienswijze worden warme woorden gewijd aan de noodzaak voor gezamenlijke pogingen van gemeenten en Rijk om te bezien hoe het stelsel van de jeugdzorg houdbaar kan blijven. In de Andreaskruis-benadering van de VNG wordt een handreiking gedaan op basis waarvan verschillende varianten kunnen worden beproefd met daarbij variërende vormen van taakstelling en financiering. Ook de Zienswijze van het Rijk is niet over de gehele linie gesloten en bepleit overleg en afstemming om

te bezien welke stappen kunnen worden gezet om de impasse te doorbreken. Evident is echter dat de realisatie van andere modaliteiten en formats voor de jeugdzorg tijd vergt en in financieel opzicht niet meteen tot aansprekende resultaten kan leiden. Voor de korte termijn is inmiddels voorzien in een incidentele miljoenen-injectie, maar deze geeft onvoldoende soelaas voor de periode daarna, waardoor een meer structurele oplossing dringend noodzakelijk blijft.