



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Interprovinciaal Overleg



 UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Aan de voorzitters en leden van de Eerste en Tweede
Kamer der Staten-Generaal

Uw brief van

uw kenmerk

ons kenmerk
BV 06222/2013

datum
25 april 2013

onderwerp
Reactie IPO, UvW en VNG op de derde
periodieke beschouwing van de Raad van State

Geachte leden van de Staten-Generaal,

Recent heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) u namens het kabinet zijn reactie op de derde periodieke beschouwing van de Raad van State naar de interbestuurlijke verhoudingen gezonden. Hierbij sturen we u de gezamenlijke reactie van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) op de periodieke beschouwing en de reactie van de minister van BZK hierop.

Algemeen

De koepels spreken allereerst hun waardering uit voor de Raad van State voor de gedegen beschouwing die in een kort tijdsbestek is geschreven. Die waardering geldt zeker ook voor de wijze waarop de beschouwing tot stand gekomen is. De koepels en hun leden zijn goed betrokken geweest en herkennen zich dan ook in de beschouwing. De derde periodieke beschouwing, waarin voor het eerst ook de waterschappen zijn meegenomen, is niet alleen een uitstekende weergave van de interbestuurlijke verhoudingen van de afgelopen periode; zij bevat ook een aantal stevige aandachtspunten voor het kabinet om deze verhoudingen te verbeteren. Dit is hard nodig, zeker gezien de huidige ontwikkelingen op de bestuurlijke en financiële verhoudingen, de decentralisaties en de bestuurlijke organisatie. De koepels onderschrijven daarmee volledig de beschouwing van de Raad van State die voor zich spreekt. Inhoud en strekking daarvan bevelen wij u van harte aan. Daarbij vragen we u extra aandacht te vestigen op vijf punten. Deze worden hieronder toegelicht.

VNG
POSTBUS 30435, 2500 GK DEN HAAG
TEL 070 373 8393, FAX 070 363 5682
WWW.VNG.NL

UNIE VAN WATERSCHAPPEN
POSTBUS 93218
2509 AE DEN HAAG
WWW.UVW.NL

IPO
POSTBUS 16107, 2500 BC DEN HAAG
TEL 070 888 1212, FAX 070 888 1280
WWW.IPO.NL

Ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen

We delen de opvatting van de Raad dat de bestuurlijke verhoudingen niet verbeterd zijn en de financiële verhoudingen de afgelopen periode zelfs zijn verslechterd. Er is nog veel verbetering nodig en dat vraagt gezien de uitkomsten van de periodieke beschouwing vooral van het kabinet een flinke inspanning. Een eerste stap in de goede richting is met de herijking van de Code interbestuurlijke verhouding gezet. De uitgangspunten uit de Code moeten echter ook doorademen in de decentralisaties en de wijze waarop het kabinet met decentrale overheden omgaat.

De Wet Hof en het Schatkistbankieren zijn in zoverre sprekende voorbeelden van hoe het niet moet. De Raad schrijft hierover het volgende: "Deze wetten zijn een fundamentele ingreep in de bevoegdheid van de decentrale overheden om zelf hun (algemene) middelen te beheren en te besteden." In het verlengde hiervan merkt de Raad op dat een gedegen discussie over een substantieel lokaal belastinggebied al jaren ten onrechte uit blijft. Dit terwijl dit belastinggebied zeker voor gemeenten de afgelopen jaren steeds verder is ingeperkt. Dat eigen belastinggebied is in onze ogen van essentieel belang voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Ten aanzien van de interbestuurlijke verhoudingen merken we voorts op dat de Raad van Europa in mei start met de terugkerende monitoring van de naleving van het Europees Handvest inzake lokale autonomie dat in 1990 in Nederland in werking is getreden. De VNG en het IPO hebben hiertoe een premonitoring rapport uitgebracht waarvan een aantal constatering over de autonomie van de decentrale overheden ook in de beschouwing is opgenomen.^[1] De Raad constateert ook dat de voorbehouden die Nederland bij dit Handvest heeft gemaakt niet zijn opgeheven en eerdere aanbevelingen van het Congres niet zijn opgevolgd. We verwijzen graag naar het feit dat de regering indertijd tijdens de behandeling in de Staten-Generaal van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Handvest herhaaldelijk heeft laten weten ernaar te streven de gemaakte voorbehouden waar mogelijk in de toekomst te laten vervallen. Aan het parlement is toegezegd hierover jaarlijks in een bijlage bij de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting te rapporteren. Het parlement kan bovendien de naleving van het Handvest bewaken. De VNG en het IPO zien hier in de toekomst graag meer aandacht voor. De aanbevelingen uit de beschouwing en volgend uit de monitoringmissie zijn wat ons betreft de inzet voor verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen.

Code interbestuurlijke verhoudingen

Het kabinet en de koepels hebben eind januari jl. gezamenlijk een nieuwe Code vastgesteld die over de kabinetsperiode heen geldt. De betreffende suggestie van de Raad is daarmee overgenomen. Bovendien zijn in de nieuwe tekst ook vrijwel alle overige aanbevelingen van de Raad overgenomen. Wij gaan ervan uit dat het adagium van de Raad, gebaseerd op de artikelen 117 van de Gemeentewet en 115 van de Provinciewet, "decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", nog steeds geldt. De bewijslast om taken centraal te houden ligt immers niet bij gemeenten en provincies, maar juist bij het rijk.

^[1] De VNG en IPO hebben ten behoeve van deze monitoringmissie de opdracht gegeven tot een pre-monitoring rapport: http://www.vng.nl/files/vng/20121024_pre_monitoring_report_schaap.pdf.

Hierin staan belangrijke constatering over de interbestuurlijke verhoudingen die ook in de periodieke beschouwing zijn opgenomen.

Voorts merken we op dat uit de beschouwing blijkt dat het kabinet de consultatieplicht uit de Code interbestuurlijke verhoudingen in een aantal gevallen niet heeft gehanteerd. Wij vinden dat zeer zorgelijk en om die reden wijzen we in het overhedenoverleg regelmatig de ministers van AZ en BZK op eventuele schendingen van de Code.

Decentralisatie

Cumulatie van effecten

De afgelopen periode is de invulling van autonome en beleidsrijke taken door decentrale overheden door de bezuinigingen en heroverwegingen in het geding geraakt. Dit komt door de huidige discussie over de decentralisaties en de efficiencykorting die daarmee gemoeid is, nog verder onder druk komen te staan. De snelheid waarmee decentralisaties moeten worden uitgevoerd en de opeenvolging van wijzigingen in het beleid zijn hier onder andere debet aan. Deze combinatie maakt volgens de Raad dat een groot aantal decentralisatievoorstellen afbreuk doet aan de autonomie van gemeenten en provincies. De Raad vraagt hier nadrukkelijk aandacht voor. We onderschrijven dan ook de conclusie van de Raad over de ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen: "De Afdeling constateert dat onder invloed van de decentralisaties de uitvoering van taken in medebewind toeneemt. Aangezien de decentralisaties ondanks eventuele efficiencywinst gepaard gaan met onvoldoende financiële middelen om hetzelfde voorzieningenniveau te behouden, zijn de decentrale overheden genoodzaakt de taak enerzijds op een lager kwaliteitsniveau uit te voeren of een beperkter of ander voorzieningenpakket te bieden, dan wel een combinatie daarvan, anderzijds uit hun eigen algemene middelen te bekostigen. Door dit laatste kan de uitvoering van autonome taken onder druk komen te staan."

Daarnaast benadrukt de Raad dat bij de decentralisaties voldoende tijd moet worden genomen voor de overdracht en dat, indien de taken eenmaal zijn overgedragen, de nodige beleidsrust aan decentrale overheden moet worden gegund. Dat betekent onder meer dat structuurdiscussies niet telkens opnieuw moeten worden gevoerd.

Wat betreft de rol van de Tweede Kamer vinden wij het nog van belang op te merken dat in de desbetreffende wetgeving de decentralisaties niet te zeer op detailniveau moeten worden dichtgeregeld. Bij decentralisatie gaat het ook om de kunst van het loslaten.

Rol minister BZK

De Raad betoogt dat de afgelopen jaren de rol van de minister van BZK om op bovenstaande aandachtspunten zijn verantwoordelijkheid te nemen steeds verder is uitgehold. Daarom verdient de oproep van de Raad om een sterkere positie van de minister van BZK, onder andere bij de decentralisaties, uitdrukkelijk navolging door het zittende kabinet (en toekomstige kabinetten). De Raad formuleert het aldus: "De Minister van BZK, die de wettelijke taak heeft de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten evenals de decentralisatie te bevorderen, kan door een gebrek aan bevoegdheden onvoldoende invloed uitoefenen op de inhoud van decentralisatievoorstellen alsook op de wijze van decentraliseren. De eerste beschouwing bevatte al de aanbeveling om de positie van de minister van BZK binnen het kabinet sterker te profileren."¹

¹ Voorstel eerste periodieke beschouwing 2006 voor de naleving van de spelregels en de rol van de Minister van BZK:

De Raad beveelt aan om de positie binnen het kabinet van de Minister van BZK op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen sterker te profileren. Dit is van belang om de naleving van de omgangsregels door en tussen overheden, het voeren van overleg en het inzicht geven in financiële consequenties van het voorgenomen beleid, te stimuleren en te coördineren. De Minister van BZK is op grond van artikel 114 van de Provinciewet en artikel 116 van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de naleving van de spelregels van de Code door het kabinet. Hij zou daarover periodiek moeten rapporteren aan de Tweede Kamer. P76 eerste periodieke beschouwing RvS 2006.

Tevens stelt de Raad voor om de minister van BZK medeondertekeningsbevoegd te maken voor alle voorstellen aangaande de decentrale overheden. Ook dit voorstel wordt door de koepels gedeeld. Wel wordt in waterschapskring gehecht aan continuering van de vanouds bestaande positie van de minister van I&M als eerstverantwoordelijk bewindspersoon voor het waterschapsbestel (Waterschapswet, goedkeuring waterschapsreglementen, financiering en toezicht primaire waterkeringen e.d.). Er moet dus sprake zijn van een goed samenspel tussen beide ministers.

Decentralisatiekader

Een decentralisatiekader kan een leidraad zijn om decentralisaties goed te laten verlopen. We moeten helaas met de Raad concluderen dat het kabinet bij het opstellen van het decentralisatiekader in 2009 verzuimd heeft om dit met de decentrale overheden gezamenlijk op te stellen. Dat wrekt zich juist nu bij de uitwerking van de decentralisaties omdat er onduidelijkheid is over de randvoorwaarden. Bij de totstandkoming van de Bestuursafspraken 2011-2015 is het decentralisatiekader bovendien niet toegepast. Wij wijzen dan ook nadrukkelijk op het aandachtspunt van de Raad om de uitgangspunten en kaders van toekomstige decentralisaties gezamenlijk met elkaar af te spreken.

Bestuurlijke organisatie

In zijn beschouwing gaat de Raad in op de ambities van het zittende kabinet met betrekking tot de schaalvergroting van de gemeenten, provincies en waterschappen. Volgens de Raad moeten de waterschappen daarbij in zekere zin los gezien worden van de opschaling van gemeenten en provincies aangezien bij hen de afgelopen halve eeuw, zoals de Raad ook aangeeft, reeds een enorme schaalvergroting heeft plaatsgevonden.

De vraag of de Raad beelden heeft voor de werking en inrichting van het openbaar bestuur op de middellange termijn wordt aan het slot van het eerste deel beantwoord, tegen de achtergrond van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II. De Raad geeft uitdrukkelijk geen blauwdruk voor de bestuurlijke inrichting, omdat enerzijds uit het verleden is gebleken dat blauwdrukken uiteindelijk geen resultaat opleveren en anderzijds blauwdrukken weinig ruimte laten voor differentiatie. Dat onderschrijven de koepels nadrukkelijk. De Raad schetst daarentegen een ontwikkelingsperspectief. Dat perspectief kan volgens de Raad niet los gezien worden van de Europese context. De EU is mede een unie van regio's die met elkaar wedijveren op economisch en sociaal terrein, zoals de Randstad, Brainport Eindhoven en de opkomende grensgebieden. Bij een ontwikkelingsperspectief voor de bestuurlijke inrichting mag de groeiende betekenis van regio's niet worden veronachtzaamd.

Wanneer schaalvergroting wordt gezien als een voorwaarde om tot een modern en slagvaardig bestuur te komen, is het van belang om in het beleid voor de bestuurlijke inrichting aan te sluiten bij autonome ontwikkelingen 'van onderop'. De Raad verwacht dat een dergelijk beleid meer kans van slagen heeft dan de weinig succesvolle beleidsinitiatieven in de afgelopen veertig jaren. Van belang is dat het beleid stimulators inhoudt in de vorm van positieve incentives op de terreinen van bevoegdheden en financiering van taken, met inbegrip van het decentrale belastinggebied. Essentieel daarbij is dat de voorwaarden ruimte bieden voor verschillen tussen gemeenten, regio's en provincies.

De Raad acht het noodzakelijk dat de regering vooraf met de decentrale overheden intensief overlegt over een dergelijk beleid. De profielen van het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in de Bestuursafspraken 2011-2015 zijn wat ons betreft een goed uitgangspunt voor een gezamenlijk ontwikkelperspectief voor het openbaar bestuur.

Hieronder gaan we in op de gevolgen die de Raad schetst voor de afzonderlijke bestuurslagen.

Gemeenten

De Raad brengt het kabinet zeer terecht in herinnering dat uit onderzoeken blijkt dat bestuurskracht minder samenhangt met de schaalgrootte van gemeenten dan gedacht wordt en dat het onverstandig is om bezuinigingen te verwachten als gemeenten worden opgeschaald, gezien de effecten op langere termijn bij gemeenten. We zijn het eens met de Raad dat het risico bij de opschalingsambitie van het rijk bestaat dat de energie en financiën die gepaard gaan met een dergelijke herindelingsoperatie ten koste gaan van de doelmatige en doeltreffende uitvoering taken. Om die reden wordt door het rijk en de VNG onderkend dat het goed landen van decentralisaties essentieel is en dat daarvoor op korte termijn uitvoeringskracht tussen gemeenten moet worden gebundeld. Alle energie van betrokken partijen zal de komende periode erop gericht zijn daartoe adequate vormen van samenwerking te bevorderen en te realiseren². Dat sluit aan bij de opvatting van de Raad dat erkenning en eerbiediging van de verschillen tussen gemeenten en regio's van belang is om de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van Nederland op een zo natuurlijk mogelijke manier te bewerkstelligen.

Ook herkent de VNG de trend die de Raad schetst met de daarbij benoemde gevaren van gebrek aan draagvlak bij schaaldiscussies en de afstand tot de burger. Daarbij onderschrijven we de aanbevelingen van de Raad om ook buiten de traditionele vormen om te zoeken naar een versterking van de relatie tussen burger en overheid gegeven hetgeen de Raad de decentralisatieparadox³ noemt. Nabijheid van bestuur wordt juist belangrijker met de grote decentralisatie van taken.

Provincies

De provincies werken maximaal samen bij de aanpak van maatschappelijke opgaven die de provinciegrenzen overstijgen. Het is van belang dat deze natuurlijke samenwerkingsvormen behouden blijven. Voorkomen moet worden dat de beweging tot schaalvergroting van het kabinet leidt tot blauwdrukdenken. Dit houdt de decentrale overheden af van de aanpak van hun opgaven. Wij constateren ook dat de huidige aanpak van het kabinet niet spoort met de aanbeveling van de Raad dat de discussie over schaalvergroting vanuit de inhoud gevoerd moet worden.

² We hebben het kabinet hiervan al nadrukkelijk op gewezen in ons schrijven BB/U201300258 van 19 februari 2013 http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/20130219_brief-aan-kamer-inzake-decentralisaties.pdf

³ Decentralisatieparadox:

Waar beoogd wordt door middel van decentralisatie taken dichterbij de burger te laten uitvoeren, zij in de praktijk gepaard gaat met gemeentelijke schaalvergroting waardoor het bestuur fysiek centraliseert en daarmee verder van de burger af komt te staan. Schaalvergroting ten behoeve van decentralisatie mag er niet toe leiden dat burgers verweesd raken ten opzichte van hun publieke omgeving, waarin de overheid anoniem is geworden en niet meer in persoon aanspreekbaar is. De gedachte achter decentralisatie is immers dat de burger daarbij gebaat is, omdat daardoor de lokale democratie wordt versterkt, de toegankelijkheid van het bestuur wordt vergroot en de afstand tussen bestuur en burgers wordt verkleind. Schaalvergroting brengt het risico mee dat burgers al dan niet terecht het gevoel krijgen dat zij wat er in hun directe omgeving gebeurt niet meer kunnen beïnvloeden. Zo'n situatie zal een eroderend effect hebben op het goed functioneren van de democratische instituties. Actieve burgers houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties immers bij de les, vernieuwen de samenleving met hun ideeën en initiatieven en verschaffen draagvlak voor het uitvoeren van beleid.

Waterschappen

Binnen de waterschappen was schaalvergroting in het verleden hard nodig en deze is ook gerealiseerd: van ruim 2600 naar 24 in een goede vijftig jaar. In 1995 waren er nog altijd zo'n 90 waterschappen. Waterschappen hebben toen vooral zélf initiatieven genomen voor verdere opschaling. In zoverre heeft de Raad gelijk wanneer hij stelt dat van rijkszijde geen directieven nodig zijn voor verdere opschaling, maar dat dit, voor zover nodig, op natuurlijke wijze 'van onderop' tot stand moet kunnen komen. Of dat uiteindelijk resulteert in de in het regeerakkoord genoemde aantal van 10 à 12 waterschappen is volgens de UvW nadrukkelijk de vraag. Ook de Raad plaatst vraagtekens bij verdere schaalvergroting van de waterschappen (p. 72). Voorkomen moet inderdaad worden dat schaalvergroting de dagelijkse taakuitoefening in de weg gaat zitten door onvoldoende kennis van het gebied en onvoldoende contact met de belanghebbenden. In andere beleidssectoren (zorg, onderwijs) hebben de nadelen van te ver doorgeschoten schaalvergroting zich inmiddels geopenbaard, dit moet in het waterbeheer voorkomen worden. Duidelijk mag zijn dat wij het geheel eens zijn met de opmerkingen van de Raad (p. 48 en 72) dat het in het regeerakkoord volledig ontbreekt aan argumenten voor verdere opschaling van de waterschappen en voor hun samenvoeging met de beoogde landsdelen. De recente kabinetsnota 'Bestuur in samenhang' over de bestuurlijke organisatie van Nederland bevat die argumenten evenmin. Een dergelijke samenvoeging zou in weerwil van het rijksbeleid tot centralisatie leiden en nopen tot rijkstoezicht op watertaken op detailniveau. De Raad verwijst in deze context terecht naar het recente advies 'Bestuurlijke balans in het waterbeheer. Evenwicht door tegenwicht' van de Adviescommissie Water onder voorzitterschap van Z.K.H. de Prins van Oranje. De UvW brengt dit advies graag onder uw aandacht. Hierin wordt geconcludeerd dat goed waterbeheer dermate belangrijk is voor het voortbestaan van ons land, dat dit ondergebracht dient te zijn bij een taakgerichte uitvoeringsorganisatie die een onafhankelijke en zichtbare inbreng moet kunnen leveren in het proces van integrale belangenafweging. Zo'n organisatie is dus niet een provincie of landsdeel.

De ambitie van het ministerie van BZK om tot een flinke opschaling van gemeenten en provincies te komen heeft dan ook gevolgen voor de interbestuurlijke verhoudingen.

Europa en Caribisch Nederland (BES-eilanden)

Europa

De Raad van State geeft aan dat medeoverheden eerder en beter betrokken moeten worden bij voorstellen in Europa, omdat de Raad constateert dat meer en meer voorstellen directe gevolgen hebben voor de decentrale overheden. De koepels onderschrijven de analyse van de Raad. Het is daarom essentieel dat het Rijk en de decentrale overheden elkaar informeren en samenwerken bij het uitdragen van Nederlandse belangen in Brussel in alle fasen van het beleidsproces (voorfase, onderhandelingen en implementatie)⁴. Europa is voor decentrale overheden binnenland geworden, de Haagse arena is uitgebreid met de Brusselse arena.

Sinds de eerste periodieke beschouwing is er veel verbeterd. De intermediaire structuren, waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken zorgde dat decentrale belangen door de andere departementen werden meegenomen, hebben hun effect gehad en worden afgebouwd omdat Europa onderdeel is van de ambtelijke en bestuurlijke overleggen tussen koepels en vakdepartementen. Daarmee wordt beoogd dat de departementen de koepels meenemen in de Nederlandse standpuntbepaling. Ook is Europa inmiddels een vast onderdeel van de Code interbestuurlijke verhoudingen geworden, zoals de wens van de koepels ook was. Het Actieplan 'Europa en binnenlands bestuur' wordt om die reden niet herzien.

⁴ Zie hiervoor ook het onderzoek van de Radboud Universiteit 'Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag' van 27 februari 2013, dat in opdracht van het IPO is uitgevoerd.

De koepels delen ook het ontwikkelingsperspectief dat de Raad schetst voor de Europese omgeving op middellange termijn, maar voorzien een aanvullende trend. Toenemende decentralisatie in Nederland zorgt voor een verschuiving van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden. Dit verhoudt zich niet goed met gedetailleerde EU- regelgeving. Subsidiariteit en proportionaliteit zullen in de toekomst nog belangrijker worden in het EU-debat.

Caribisch Nederland

Bij de BES-eilanden geeft de Raad aan dat er meer aandacht voor het absorptievermogen van deze openbare lichamen moet komen. Na de staatkundige verandering zijn er veel taken die ze moeten gaan uitvoeren, wat leidt tot een behoorlijke omslag in beleid, structuur en cultuur. Dat vraagt aandacht en tijd. Tevens wordt er aandacht gevraagd voor de functie van rijksvertegenwoordiger en het College Financieel Toezicht die in belangrijke mate bepalend zijn voor de verhoudingen tussen Europees en Caribisch Nederland en de andere landen in het Koninkrijk. Helaas moeten we met de Raad van State concluderen dat de wijze waarop er vanuit het kabinet aandacht is voor de complexiteit van Caribisch Nederland nog verre van optimaal is. Het is overigens goed te zien dat de Raad zich uitvoerig heeft laten informeren over de problematiek van de BES-eilanden.

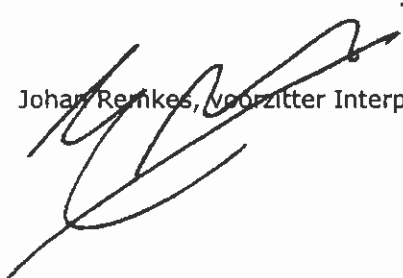
Tot slot bevelen we u aan om in gesprek te gaan met de ministers van BZK en AZ en de voorzitters van de koepels om de uitkomsten en de aanbevelingen van het rapport onverkort door te laten werken in het kabinetsbeleid.

Een afschrift van deze brief hebben wij gezonden aan de ministers van AZ en BZK.

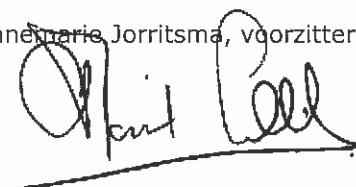
Met vriendelijke groet,

NAMENS ALLE PROVINCIES, GEMEENTEN EN WATERSCHAPPEN VAN NEDERLAND,

Johan Remkes, voorzitter Interprovinciaal Overleg



Anne Marie Jorritsma, voorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Peter Glas, voorzitter Unie van Waterschappen

