

Vergaderjaar 2008–2009

**31 700 VII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2009**

**Nr. 100**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2009

Eén van de doelen van dit kabinet is het verbeteren van het functioneren van de overheid als geheel. Immers, voor de burger bestaat er maar één overheid. En ook bedrijven en het maatschappelijk middenveld verwachten van de overheid een eenduidige dienstverlening. De geloofwaardigheid en effectiviteit van de overheid neemt toe naarmate de bestuurslagen met goede onderlinge verhoudingen en vanuit eigen verantwoordelijkheden samenwerken bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en onderlinge concurrentie voorkomen. Een middel om zowel het functioneren van de overheid als geheel, als de interbestuurlijke verhoudingen te verbeteren, is het vergroten van de beleidsvrijheid van de decentrale overheden. Hierover zijn afspraken gemaakt in het Coalitieakkoord. Deze zijn uitgewerkt in doelstelling 68 van het beleidsprogramma: «Het realiseren van meer beleidsvrijheid voor medeoverheden.»

Bij het uitwerken van deze kabinetsdoelstelling is gebruik gemaakt van de aanbevelingen die de Raad van State heeft gedaan in de eerste periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen. Deze doelstelling is onder meer gerealiseerd door met provincies en gemeenten afzonderlijk een bestuursakkoord te sluiten. In beide akkoorden zijn afspraken gemaakt over te bereiken doelen en over de decentralisatie van verantwoordelijkheden van de rijksoverheid naar de decentrale overheden. In de kabinetsreactie op het rapport van de Interbestuurlijke Taakgroep d'Hondt heeft het kabinet aangegeven verdergaande stappen te willen nemen bij de decentralisatie. Daarbij is het kabinet ingegaan op de bijdragen die gemeenten en provincies kunnen leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

In verschillende debatten met uw Kamers is gesproken over deze decentralisatiedoelen:

- In de thematische begrotingsbehandeling in de Eerste Kamer in maart 2008 is toegezegd met een nadere, geëxpliciteerde, uitwerking van het decentralisatiekader te komen.

- In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 4 februari 2009 (31 700 VIII, nr. 68) is toegezegd om voor de zomer van 2009 met een notitie over differentiatie te komen en de stand van zaken te geven over de decentralisatievoorstellen van de taakgroep d'Hondt. Dit laatste wordt meegenomen in de brief die u separaat ontvangt over de stand van zaken uitvoering bestuursakkoorden.
- In het kamerdebat op 14 mei 2009 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 84, blz. 6559–6590) heeft de Tweede Kamer gevraagd om deze notitie te agenderen in samenhang met het vernieuwde beleidskader gemeentelijke herindeling. In deze brief zal nader op deze samenhang worden ingegaan.

Met deze brief willen wij de gedane toezeggingen gestand doen. Wij zien veel raakvlakken tussen de te behandelen onderwerpen en hebben er daarom voor gekozen die in samenhang te behandelen. Tevens maken wij daarbij expliciet hoe het kabinet de afgelopen jaren met deze onderwerpen is omgegaan, maar ook hoe het kabinet er de komende jaren mee wil omgaan. Dit mede in het licht van de beschouwing die de Raad van State heeft uitgebracht.

De opbouw van deze brief is als volgt. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de nadere invulling van het decentralisatiekader. De tweede paragraaf beschrijft de visie van het kabinet op differentiatie. Daarna komen achtereenvolgens de afwegingspunten bij concrete taken en interbestuurlijke samenwerking, herindeling en bestuurskracht aan de orde. Deze brief gaat alleen in op decentralisatie naar medeoverheden en niet op een taakoverdracht naar functionele instellingen.

## **1. Decentralisatiekader**

Het kabinet maakt twee soorten afwegingen rond decentralisatie. De eerste is gebaseerd op een visie op de rol van de verschillende overheidslagen. De tweede bestaat uit aandachtspunten voor de afweging per concreet dossier. Maar in alle gevallen geldt het algemene uitgangspunt: «decentraal wat kan, centraal wat moet.»

De Raad van State heeft haar tweede periodieke beschouwing de titel «Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan» gegeven. Daarmee geeft de Raad zijn interpretatie weer van de Gemeente- en Provinciewet, waarin is geregeld dat beleid alleen regionaal of centraal wordt uitgevoerd, wanneer het lokaal, respectievelijk regionaal niet doelmatig of doeltreffend kan.

Het kabinet onderschrijft met de Raad het belang van decentralisatie. Daarom is met de gemeenten en provincies een decentralisatieagenda opgesteld, waarin wordt gewerkt aan ruimere bevoegdheden en meer beleidsvrijheid voor de decentrale overheden. Aan deze agenda wordt in de komende jaren onverminderd uitvoering gegeven. Het kabinet beoogt echter niet een nieuwe decentralisatieagenda op te stellen.

### *Rol van de bestuurslagen in het algemeen*

Onze visie op de rol van de verschillende overheidslagen is gegeven in de gesloten bestuursakkoorden en is ook al beschreven in de kabinetsreactie op het rapport van de Taakgroep d'Hondt. Deze visie vormt de basis voor de keuze welke taak het beste bij welke bestuurslaag ondergebracht kan worden. Gemeenten zijn daarin omschreven als de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat en het beste in staat is om de signalen uit de maatschappij op te vangen. Hun kerntaak is gelegen in het vormgeven van de lokale leefomgeving, zowel in sociale als fysieke zin. Denk daarbij aan het herstructureren van wijken, mensen laten deelnemen aan de samenleving en het creëren van een gemeenschap. Door de lokale veran-

kering van gemeenten, kunnen zij beter dan het Rijk lokaal geïntegreerd maatwerk ontwikkelen.

De provincie heeft een duidelijke eigenstandige taak in het ruimtelijk-economische domein voor zover de vraagstukken een bovenlokaal karakter hebben. Daarnaast voeren de provincies nu de jeugdzorg uit, behalve in de drie Wgr+ gebieden in de Randstad. Voor een aantal onderwerpen is het niet praktisch als gemeenten individueel aan de slag gaan. In die gevallen hebben provincies een regisserende, kaderstellende en toetsende rol, bijvoorbeeld via structuurplannen.

Het Rijk heeft op alle onderwerpen waarbij gemeenten en provincies in medebewind zijn geroepen, een systeemverantwoordelijkheid, maar het Rijk ondersteunt provincies en gemeenten ook bij de uitvoering van hun taken. Bijvoorbeeld door het signaleren van problemen. Het Rijk is hierbij verantwoordelijk voor de wijze waarop gemeenten en provincies invulling kunnen geven aan hun taken, zowel via bevoegdheden als via de middelen. Het Rijk richt zich dus alleen op het wettelijk kader en niet op de wijze waarop individuele gemeenten of provincies hun taken uitvoeren. Dat is aan de Colleges van B&W of Gedeputeerde Staten, respectievelijk gemeenteraad of Provinciale Staten. Wanneer blijkt dat het wettelijke systeem niet goed werkt of niet meer toegesneden is op de problemen van deze tijd, heeft het Rijk de verantwoordelijkheid het systeem aan te passen. Het gezamenlijk uitvoeringsresultaat van decentrale overheden, kan een indicator zijn waaruit blijkt dat het wettelijk kader niet goed in elkaar zit.

Ook is het Rijk verantwoordelijk voor het waarborgen van de autonomie van provincies en gemeenten. Een derde verantwoordelijkheid van het Rijk en in sommige gevallen de provincie, is het toepassen van interbestuurlijke toezichtinstrumenten indien de medeoverheden in strijd met het recht of het algemeen belang handelen.

Soms staat niet één bestuurslaag het dichtst bij de doelgroep, maar vraagt een doelgroep om samenhangende diensten op alle niveaus van de overheid; denk bijvoorbeeld aan internationaal opererende groepen bedrijven of burgers en bedrijven die ten behoeve van transport en verkeer samenhangende netwerken eisen. Het gaat dan om samenwerking tussen de overheidslagen, ofwel om «multilevel governance», waarbij de verantwoordelijkheid van het rijk in dit geval uiteraard ruimer is dan alleen systeemverantwoordelijkheid.

In de praktijk blijkt een spanning te bestaan tussen de eigen verantwoordelijkheid van het Rijk en het recht doen aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Deze spanning wordt bijvoorbeeld zichtbaar wanneer het Rijk een speerpunt maakt van beleid dat het beste decentraal vormgegeven kan worden of wanneer de Tweede Kamer een minister ter verantwoording roept als de kamer meent dat er onder de verantwoordelijkheid van een decentrale bestuurslaag iets mis gaat of dat er een politiek controversiële beslissing wordt genomen. De centrale vraag is dan: hoort een geconstateerd probleem tot de inhoudelijke verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies of functioneert het systeem niet goed en is het Rijk verantwoordelijk?

Tijdens het eerder genoemde Algemeen Overleg heeft u ons aangesproken op de neiging van het Rijk om zich teveel te bemoeien met wat eigenlijk aan gemeenten of provincies is. Ook de Raad van State signaleert dat het kabinet te vaak hiërarchische instrumenten inzet terwijl de situatie daar niet per sé om vraagt. Wij zullen ons daarvan bewust moeten zijn en terughoudendheid betrachten bij het inzetten van die instrumenten. Eenzelfde oproep kan aan Uw Kamer gedaan worden. Wanneer wij gezamenlijk besloten hebben een taak te decentraliseren, vindt de

verantwoording aan de volksvertegenwoordiging primair plaats in de Gemeenteraad en Provinciale Staten. U zult vanuit het kabinet dan ook minder informatie ontvangen over gedecentraliseerde beleidsterreinen.

## **2. Differentiatie**

### *Inhoudelijke differentiatie tussen decentrale overheden*

De Grondwet kent slechts één soort provincies en één soort gemeenten. Dit houdt in dat met betrekking tot de inrichting van het provinciaal en gemeentelijk bestuur differentiatie niet aan de orde is. In dezelfde grondwet krijgen provincie- en gemeentebesturen de bevoegdheid om hun eigen huishouding te regelen. Dit heeft tot gevolg dat de onderscheiden provincies en gemeenten verschillende afwegingen kunnen maken bij het opstellen van hun eigen provinciale en gemeentelijke agenda's. Deze verschillende afwegingen zijn enerzijds het gevolg van de politieke keuzes die bestuurders maken op basis van hun kiezersmandaat, waarover zij in de raad of staten verantwoording afleggen. Anderzijds komt niet elk maatschappelijk probleem in elke provincie of gemeente in dezelfde mate voor. In de Randstadgemeenten spelen soms andere problemen dan in plattelandsgemeenten. Krimp gemeenten hebben een andere maatschappelijke opgave dan groeikernen. Deze verschillen hebben gevolgen voor de voorzieningen die verschillende provincies of gemeenten aan hun burgers aanbieden. Voor een groot deel betreft dit voorzieningen die gemeenten op grond van hun autonomie kunnen verstrekken.

Naast differentiatie als gevolg van lokale autonomie is er ook differentiatie tussen gemeenten in de wijze van uitvoering van taken die in medebewind worden verricht. De taken van de decentrale overheden zijn in die gevallen dezelfde, de uitvoering ervan is afhankelijk van het probleem dat moet worden opgelost. Deze wijze van differentiatie maakt het openbaar bestuur flexibel. Gemeenten en provincies hebben immers de mogelijkheid om bij het oplossen van vraagstukken in te spelen op de lokale situatie. Deze differentiatie als gevolg van lokale afwegingen wordt, via decentralisatie, door het kabinet gestimuleerd en verhoogt in zijn ogen de kwaliteit, effectiviteit en het democratisch gehalte van het openbaar bestuur.

Een gevolg van decentralisatie is dat de decentrale overheden onderling verschillen in prioriteitstelling, sturing en verantwoording en in de voorzieningen die zij aan hun burgers aanbieden. Daarmee sluiten zij aan op de verschillen in wensen en belangen die tussen de inwoners van verschillende decentrale overheden bestaan. Naast deze vorm van differentiatie als gevolg van de beleidsvrijheid van de decentrale overheden kan differentiatie het gevolg zijn van een selectieve toedeling van taken en middelen aan provincies en gemeenten.

### *Differentiatie als gevolg van het selectief toedelen van taken en middelen*

Artikel 109 van de Gemeentewet biedt het kabinet de mogelijkheid om te differentiëren bij de toekenning van taken en middelen aan gemeenten. Op basis daarvan kan voor elke maatschappelijke opgave worden gezocht naar het specifieke arrangement dat slagvaardigheid voor die opgave creëert. Dat stelt ook de Rob in het advies «Slagvaardig bestuur» van mei 2009: «Steeds dient te worden gezocht naar de voor de specifieke situatie en context meest optimale mix van taken, middelen en bevoegdheden». Er moet niet worden uitgegaan van blauwdrukdenken en generieke oplossingen.

Op deze wijze wil het kabinet het gebruik van artikel 109 van de Gemeentewet stimuleren.

Het Rijk kent verschillende motieven om in specifieke gevallen, taken en middelen selectief aan gemeenten toe te wijzen. Het kan bijvoorbeeld efficiënter zijn om voorzieningen geconcentreerd in te zetten in plaats van te verdunnen. Zo zijn voor de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg 43 gemeenten met een centrumfunctie geselecteerd om de opvang te realiseren. Ook kan een specifieke situatie vragen om een bijzondere (niet-generieke) maatregel. Een voorbeeld hiervan is de Rotterdamwet, waarin aan gemeenten met meer dan 100 000 inwoners bijzondere bevoegdheden worden toegekend om probleemwijken aan te pakken. Zij mogen daarbij inkomenseisen stellen aan het wonen in achterstandswijken en drugsbanden sluiten. Gemeenten maken hierover bilaterale maatwerkafspraken met het Rijk. Ook kan een probleem op een schaalniveau spelen dat ligt tussen dat van gemeenten en dat van provincies. Het beleggen van een taak bij centrumgemeenten kan dan een oplossing zijn om het optimale schaalniveau te bereiken. Bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Wet werk en inkomen kunstenaars waarmee twintig gemeenten zijn belast. Ook de zeven stadsregio's, die taken verrichten op het terrein van het openbaar vervoer, zijn een goed voorbeeld. De WGR+ zal in 2010 worden geëvalueerd.

Uit bovenstaande voorbeelden valt op te maken dat de rode lijn bij het differentiëren als gevolg van het selectief toedelen van taken en middelen, is dat het kabinet daartoe over kan gaan als de inhoud van het op te lossen vraagstuk erom vraagt.

#### *Differentiatie in bestuurlijke vormgeving*

Uit het bovenstaande blijkt dat gemeenten niet alleen op de inhoud van het gemeentelijk beleid differentiatie kunnen aanbrengen, maar dat zij ook ten aanzien van de bestuurlijke vormgeving van hun taakuitoefening eigen mogelijkheden hebben om in te kunnen spelen op wat lokaal nodig is. Het kabinet is van mening dat uitvoering van beleid op verschillende wijzen kan worden georganiseerd zonder de aanspreekbaarheid van het bestuur of de duidelijkheid voor de burger kwijt te raken. De Wet maatschappelijke ondersteuning wordt bijvoorbeeld in veel gevallen uitgevoerd in een samenwerkingsverband tussen gemeenten. Gemeenten kunnen er echter ook voor kiezen deze taak zelfstandig uit te oefenen.

De Wet gemeenschappelijke regelingen is het wettelijke kader voor publiekrechtelijke samenwerking. Deze wet biedt vier vormen van samenwerking: de overeenkomst (regeling zonder meer), de centrumgemeenteconstructie, het gemeenschappelijk orgaan en het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Daarnaast zijn er privaatrechtelijke vormen van samenwerking mogelijk, zoals de stichting.

De centrumgemeenteconstructie verdient in het licht van deze discussie bijzondere aandacht. Met deze samenwerkingsvorm biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid aan gemeenten om een bepaalde taak in mandaat te laten uitvoeren door een andere gemeente. De beleidsvorming en taakuitoefening berusten bij de centrumgemeente. Gemeenten kunnen hiertoe overgaan op het moment dat zij van oordeel zijn dat de zelfstandige uitoefening van deze taak, binnen de specifieke situatie van die gemeente, niet nodig of niet effectief is.

### 3. Afwegingspunten bij concrete taken

Bovenstaand kader biedt duidelijkheid over de vraag welke rol overheids-lagen in het algemeen spelen en hun verhouding ten opzichte van elkaar, maar geeft geen antwoord op de vraag welke criteria een rol spelen bij de vraag of, en zo ja in welke mate, een specifieke taak gedecentraliseerd kan worden of gecentraliseerd moet worden.

Meerdere factoren spelen bij deze afwegingen een rol. Uiteindelijk gaat het niet om een technische afweging die automatisch tot een antwoord leidt. Maar dat wil niet zeggen dat er geen afwegingspunten te formuleren zijn.

Het is van belang om te stellen dat de ratio achter decentraliseren is dat uitvoering op lokaal of provinciaal niveau in veel gevallen efficiënter of effectiever is dan uitvoering op centraal niveau. Gemeenten en provincies zijn enerzijds beter in staat om in te spelen op wat lokaal, respectievelijk regionaal, nodig is en anderzijds kunnen zij inspelen op de maatschappelijke verbanden die lokaal, respectievelijk regionaal, al bestaan.

De keuze tussen al dan niet decentraliseren is niet zwart-wit. Er bestaan gradaties in het vergroten van de beleidsruimte van de decentrale overheden. Doorgaans is de keus dan ook beperkt tot de mate waarin een taak of verantwoordelijkheid decentraal wordt belegd en de mate waarin er nog centrale sturing nodig is, bijvoorbeeld via wetgeving, interbestuurlijk toezicht, prestatieafspraken of financiën.

De afwegingspunten zijn:

1. Integraliteit: is gekeken naar de samenhang met aanpalende beleids-terreinen?  
Om gemeenten en provincies de mogelijkheid te bieden om integraal beleid en lokaal maatwerk te voeren, is het wenselijk dat gemeenten integraal naar beleidsdossiers kunnen kijken en daarin een samenhangende keuze kunnen maken. Met de per 1-1-2009 ingevoerde Wet participatiebudget ontvangen gemeenten van het Rijk een ongedeeld budget, waarmee zij meer mogelijkheden krijgen om eigen beleidsafwegingen te maken en om de gelden naar eigen inzicht in te zetten voor al dan niet gecombineerde participatievoorzieningen. Gemeenten zijn hiermee in de positie gebracht om beter in te spelen op wat burgers nodig hebben
2. Rechtsgelijkheid: wenst het kabinet eenheid in het hele land?  
Het kabinet vindt het op een aantal terreinen van belang dat er geen sprake is van landelijke differentiatie. Als verschillen in voorzieningen, regels en procedures tussen gemeenten onacceptabel zijn, ligt het voor de hand om dit centraal te regelen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van teveel administratieve lasten voor burgers en bedrijven.  
Wanneer verschillen in het voorzieningenniveau tussen gemeenten of provincies wel worden geaccepteerd, kan beleidsvrijheid aan gemeenten of provincies worden toegekend of er kan worden gedifferentieerd in de toedeling van taken.
3. Belangenbehartiging: worden belangen naar hun aard op decentraal niveau voldoende gewogen?  
De kerntaak van het bestuur is immers het afwegen van belangen. Deze belangenbehartiging is veelal lokaal goed geborgd. Naarmate de weging van de belangen van beperkte groepen lokaal minder goed uit de verf komt, wordt de behoefte aan sturing vanuit de centrale overheid groter. Zo kunnen in de wetgeving eisen worden gesteld aan overleg tussen de gemeente en belangengroeperingen, zoals bij de Wmo is gebeurd.

4. Bestuurlijke drukte: leidt de decentralisatie tot betrokkenheid van vele verschillende bestuursorganen op eenzelfde beleidsterrein of nauw verwante beleidsterreinen?  
Bij het vormgeven van de decentralisatie moet aandacht worden besteed aan de bestuurlijke drukte die kan ontstaan. Het kabinet heeft over dit onderwerp een brief aan uw Kamer in voorbereiding. Daarin zal het begrip bestuurlijke drukte nader worden geduid en een overzicht worden geboden van wat dit kabinet doet om de bestuurlijke drukte te verminderen. Deze brief zal na de zomer naar de Tweede Kamer worden gestuurd.
5. Doelmatigheid en doeltreffendheid: Kan de taak doelmatig en doeltreffend op gemeentelijk of provinciaal niveau worden uitgevoerd?  
In de Gemeente- en Provinciewet is opgenomen dat het onderwerp van zorg pas regionaal of centraal uitgevoerd kan worden, indien duidelijk is dat het niet op doelmatige of doeltreffende wijze behartigd kan worden door de lokale of regionale overheden.
6. Draagvlak: is er bij het departement dat decentraliseert, de medeoverheid die er een taak of verantwoordelijkheid bij krijgt en het maatschappelijk middenveld, draagvlak voor de decentralisatie?  
Decentralisatie is pas succesvol wanneer alle betrokkenen achter de taakoverdracht staan. Aandachtspunten hierbij zijn bestuurskracht (zowel van het Rijk als van de medeoverheid), de inpasbaarheid in het takenpakket van medeoverheden en uitvoerbaarheid.
7. Evenredigheid: is er een goede balans tussen de kosten en baten?  
De bestuurslaag die de lasten ervaart, moet ook de mogelijkheid krijgen om in te grijpen. Als een probleem lokaal speelt, moeten we het dus vooral aan de lokale overheid overlaten om het probleem op te lossen. Wanneer een lokale overheid de kosten van haar beleid laat dragen door een andere overheidsorganisatie (afwentelgedrag), kan een meer centrale aansturing wenselijk zijn om de baten en lasten in balans te houden. Bijsturing van het Rijk dient in deze gevallen te voorkomen dat gemeenten hun problemen exporteren naar andere gemeenten. En omgekeerd om te voorkomen dat sommige gemeenten met de problemen van andere worden geconfronteerd.  
Denk hierbij aan culturele instellingen waarbij randgemeenten mee kunnen profiteren van een centrumgemeente zonder financieel bij te dragen aan het onderhoud van de instellingen. Ook de opvang van daklozen kan leiden tot dergelijk afwentelgedrag. In beide voorbeelden heeft het Rijk bijgestuurd via de bekostiging of via het aanwijzen van centrumgemeenten. Van belang is ook dat onnodige concurrentie tussen decentrale overheden wordt voorkomen en dat het Rijk, daar waar nodig, in staat is om zijn verantwoordelijkheid te nemen.

Bovenstaande zeven aandachtspunten hebben een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van de decentralisatieagenda uit de bestuursakkoorden en de reactie op het rapport van de Taakgroep d'Hondt. Het kabinet wil deze punten in de toekomst in de eerste plaats gebruiken voor een goede uitvoering van de al afgesproken decentralisatieoperaties. Voorts zal het kabinet dit kader gebruiken bij toekomstige afwegingen rond decentralisatie. Het kabinet zal geen nieuwe decentralisatieagenda opstellen. De focus ligt de komende jaren op de uitvoering van de gemaakte afspraken. Een stand van zaken hierover wordt u separaat toegezonden.

Bovenstaande afweging is, wat het kabinet betreft, geen eenzijdige. Met de bestuursakkoorden heeft dit kabinet samen met gemeenten en provincies een decentralisatieagenda opgesteld, zodat de medeoverheden tijdig worden betrokken bij de afweging om taken naar hen over te dragen. Ook bij de feitelijke invulling van de decentralisatie is het van groot belang dat

de decentrale overheden daar nauw bij worden betrokken. Bijvoorbeeld door het gezamenlijk voorbereiden ervan in interbestuurlijke teams.

Via de decentralisatieafspraken uit de bestuursakkoorden en de reactie op het rapport d'Hondt heeft het kabinet invulling gegeven aan bovenstaand beeld. Het kabinet neemt nota van het feit dat de Raad van State deze visie op de taakverdeling tussen de overheidslagen realistisch noemt.

#### **4. Interbestuurlijke samenwerking, herindeling en bestuurskracht**

Tijdens het eerder genoemde AO van 4 februari ontstond een discussie over de vraag of het kabinet, als gevolg van selectief rijksbeleid, accepteert dat er «a» en «b» gemeenten», of «directe» en «indirecte» gemeenten ontstaan. Ons inziens is dat niet de goede vraag. Differentiatie ontstaat doordat het rijk, gemeenten en provincies eigen oplossingen zoeken voor gerezen problemen. Feitelijk bestaat er daarmee een heel alfabet aan verschillen tussen gemeenten. Juist die verschillen bieden de overheid de mogelijkheid om flexibel in te spelen op verschillende lokale situaties. Daarbij blijft onverlet dat de lokale besturen door hun burgers kunnen worden aangesproken op de door hen gemaakte keuzes voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

Er zijn diverse mogelijkheden om de bestuurskracht van de overheid te versterken. Hierbij valt te denken aan verbetering van de interne organisatie, samenwerking tussen overheden en herindeling van decentrale overheden.

In het vernieuwde beleidskader herindeling is aangegeven dat gemeenten als eerste aan zet zijn om maatregelen te nemen om hun eigen bestuurskracht te versterken indien die tekortschiet. Een keuze voor samenwerking, herindeling of andere oplossingen ligt dus als eerste bij gemeenten.

Waar de bestuurskracht van een gemeente tekort zou kunnen schieten voor het effectief uitvoeren van een gedecentraliseerde taak, kan bijvoorbeeld de bovengenoemde centrumgemeenteconstructie, die mogelijk is gemaakt in de Wet gemeenschappelijke regelingen, soelaas bieden. In antwoorden op de schriftelijke vragen over het beleidskader herindeling heeft het kabinet ook aangegeven een toenemende intensiteit te zien bij de samenwerking tussen gemeenten op het vlak van personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting. Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat de vernieuwingskracht van gemeenten, in het vinden van voor hen passende oplossingen op specifieke bestuurskrachtproblemen, zeer groot is. Bestuurskracht is immers niet alleen een schaalprobleem, het betreft ook de organisatie en -bestuurscultuur, doorzettingsvermogen, deskundigheid en ambitie van een gemeente. De praktijk laat dan ook zien dat herindeling niet zondermeer de geijkte oplossing is die wordt gekozen.

De oplossing van veel maatschappelijke vraagstukken vraagt vaak de inzet van meer dan één bestuurslaag. Bijvoorbeeld bij de ruimtelijke ordening, waarbij zowel de provincies als gemeenten een eigen rol toebedeeld hebben gekregen met betrekking tot het opstellen van structuur- en bestemmingsplannen. Om effectief als één overheid op te treden zijn goede interbestuurlijke verhoudingen en doeltreffende onderlinge samenwerking van groot belang. Het kabinet werkt aan het versterken van deze samenwerking door bijvoorbeeld het bieden van overzicht over en inzicht in de verschillende samenwerkingsvormen in het kennisplatform samenwerkende overheden.



## **5. Tot slot**

Deze brief beschrijft de uitgangspunten en overwegingen van het kabinet bij voorstellen voor decentralisatie en differentiatie. Door voor tenminste de duur van deze kabinetsperiode op de beschreven manier met deze thema's om te gaan, zijn zowel decentralisatie als differentiatie instrumenten die bijdragen aan de effectiviteit van de overheid als geheel. Deze inzichten bieden geen lange termijn visie op de bestuurlijke indeling van de overheid. Wij zijn er echter van overtuigd dat, aan de hand van het kader, zowel de rijksoverheid als provincies en gemeenten zelfstandig en in onderlinge samenwerking, op een democratische, doelmatige en doeltreffende wijze, problemen kunnen aanpakken en voorzieningen voor de burger kunnen realiseren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten