

## Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

Aan de Koning

**Ministerie van  
Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147  
Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.facebook.com/minbzk](https://www.facebook.com/minbzk)  
[www.twitter.com/minbzk](https://www.twitter.com/minbzk)

**Kenmerk**  
2015-000590298

**Uw kenmerk**

Datum 13 oktober 2015  
Betreft Adviesaanvraag vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen

Het kabinet, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) willen de Raad van State verzoeken een beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen uit te brengen. Dit is een afspraak die voortvloeit uit artikel 10 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (IBV) waarin is bepaald dat de regering de Raad vraagt een periodieke beschouwing op te stellen (eens in de vier jaar, in principe halverwege de kabinetsperiode) over de interbestuurlijke verhoudingen in het licht van de regelgeving waarover de Raad in de daaraan voorafgaande periode heeft geadviseerd.

De Raad heeft zijn derde periodieke beschouwing uitgebracht in mei 2013. De Raad concludeerde dat de verhouding tussen het rijk aan de ene kant en de provincies, gemeenten en waterschappen aan de andere kant sinds 2009 niet is verbeterd, en wat betreft de financiën verslechterd. De Raad constateerde dat door de economische crisis, de afgenomen overheidsinkomsten en de urgentie van de te treffen maatregelen de onderlinge verhoudingen onder druk zijn komen te staan. Met het oog op enkele grote decentralisaties op het terrein van werk, jeugd, zorg en inkomen is het echter noodzakelijk dat wettelijke bepalingen, afspraken en omgangsvormen in acht werden genomen. De belangrijkste conclusie van de beschouwing luidde dan ook: het kán beter.

In de afgelopen periode hebben BZK en de koepels zich ingespannen om deze verhoudingen te verbeteren. Zo is er onder andere ingezet op het vergroten van de kenbaarheid van het BZK Adviesteam. Dit team toetst of nieuwe beleidsvoorstellen voldoen aan de normen uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, de Gemeente- en Provinciewet en de Financiële Verhoudingswet en ondersteunt departementen desgewenst bij de vormgeving van nieuwe voorstellen. Daarnaast is de Code Interbestuurlijke Verhoudingen geactualiseerd en onder de aandacht van de ministeries gebracht, onder andere door het organiseren van bijeenkomsten over de toepassing van de Code. Samen met de koepels is de werkgroep Interbestuurlijke Verhoudingen (IBV) opgericht die voorstellen doet om de interbestuurlijke verhoudingen te verbeteren. De werkgroep zal zijn werkzaamheden nog dit jaar afronden.

Begin 2013 is de Code Interbestuurlijke Verhoudingen geactualiseerd en herbevestigd als zelfstandig document. De belangrijkste wijziging betreft het artikel over Europa (artikel 9), waarin de partijen bij de Code afspreken in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar te overleggen over Europese

beleidsvoornemens en waarin is vastgelegd dat afspraken tussen rijk en decentrale overheden op de nationale dossiers mutatis mutandis ook gelden voor de Europese dossiers.

**Datum**

13 oktober 2015

**Kenmerk**

2015-0000590298

Gelet op de afspraken in de Code, verzoek ik u mede namens de besturen van VNG, IPO en UvW de vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen op te laten stellen. Ik zou het zeer op prijs stellen als de beschouwing in de zomer van 2016 zou kunnen worden uitgebracht. In dat laatste jaar voor de Tweede Kamer verkiezingen kunnen de aanbevelingen uit de beschouwing desgewenst een rol spelen bij de verkiezingen en/of de kabinetsformatie.

Uiteraard heeft de Raad de rol een eigen en onafhankelijk oordeel te geven over de interbestuurlijke verhoudingen en daarmee de beschouwing op eigen wijze in te richten. Het kabinet en de besturen van VNG, IPO en UvW verzoeken wel de Raad in de beschouwing aan de volgende onderwerpen aandacht te besteden.

## **1. Gevolgen decentralisaties voor interbestuurlijke verhoudingen en autonome posities van decentrale overheden**

De decentralisaties die de afgelopen periode zijn ingezet hebben gevolgen voor alle betrokken overheden.

### *Sociaal domein*

Voor gemeenten hebben de decentralisaties uiteraard het meest betekend. Zowel qua flexibiliteit in het proces van wetgeving als de verandering van werkwijze van bestuur en organisatie (in een voor gemeenten zeer korte voorbereidingstijd).

De gemeenten en de betrokken departementen doen momenteel ervaring op met hun nieuwe rol en de nieuwe verhouding na de decentralisaties. Waar rijk en gemeenten eerder tegenover elkaar zaten in onderhandelingen over taken en budgetten, vraagt de nieuwe situatie om meer samenwerking. Het sociaal domein vraagt na de decentralisaties wellicht meer om een partnerschap tussen rijk en gemeenten waarbij gezamenlijk, met inachtneming van een ieders (systeem) verantwoordelijkheden en rollen, problemen worden opgelost en verbeteringen worden verkend.

De VNG constateert dat er nu nog verschillen bestaan tussen departementen. In de Participatiewet worden, in de ogen van gemeenten, meer eisen gesteld aan gemeenten dan in de nieuwe Wmo. De Jeugdwet zit daar weer tussen in. Deze verschillen zijn voor gemeenten soms lastig als ze, conform kabinetsdoelstelling, meer integraal beleid willen voeren. Ook dient gewaakt te worden voor de 'risico-regelreflex'.

Voor gemeenten is het nog zoeken naar de juiste rol en positie. Door maatwerk ontstaan er verschillen tussen de ondersteuning die wordt toegewezen; het is de vraag of deze verschillen voor burgers acceptabel zijn en blijven. Ook tussen gemeenten onderling ontstaan (logischerwijs) verschillen waarbij het de vraag is of dit in de beeldvorming wel gezien wordt als een logisch gevolg van lokale autonomie.

## *Natuur*

Naast de decentralisaties in het sociaal domein is er de afgelopen vier jaar hard gewerkt om het natuurbeleid te decentraliseren en op provinciaal niveau te implementeren. De decentralisatie wordt formeel bekrachtigd in de nieuwe Wet natuurbescherming die naar verwachting in 2016 in werking treedt.

### **Datum**

13 oktober 2015

### **Kenmerk**

2015-0000590298

Een belangrijk punt van overleg tussen provincies en het rijk ging over bevoegdheden die ondanks het uitgangspunt van decentralisatie bij het rijk blijven berusten. Dit heeft ertoe geleid dat in het wetsvoorstel ten aanzien van de uitoefening van bepaalde rijksbevoegdheden is voorzien in een overleg- of overeenstemmingvereiste. In aanvulling daarop heeft de Tweede Kamer bij amendement ten aanzien van drie rijksbevoegdheden een overlegverplichting in het wetsvoorstel aangebracht waarmee wat de provincies betreft het voornaamste kritiekpunt is weggenomen. Gemeenten plaatsten kanttekeningen bij het voorstel tot het verplicht aanhaken van de natuurvergunning bij de omgevingsvergunning (via gemeenten) vanwege de uitvoeringsgevolgen voor gemeenten. Hierover zijn rijk en gemeenten in overleg.

*Zou de Raad kunnen aangeven welke aanbevelingen ze voor toekomstige decentralisaties heeft, ook wat betreft governance structuur, mede gelet op de ervaringen in de afgelopen periode?*

*Zou de Raad in dit kader kunnen aangeven welke rol de decentralisaties spelen bij de veranderende rol van de overheid? Zijn de decentralisaties inderdaad een katalysator voor een verandering in het openbaar bestuur en wat betekent dat voor de huidige en toekomstige rol van de medeoverheden, het parlement en de ministeries (treden zij bijvoorbeeld werkelijk 'terug')? Ontstaat er daadwerkelijk een meer op partnerschap gerichte relatie en wat is daar voor de toekomst voor nodig? Hoe kijkt de Raad in dit kader aan tegen de zogenaamde stelselverantwoordelijkheid en de gevallen waarin sprake is van inhoudelijke verbondenheid tussen deels wel en deels niet gedecentraliseerde taken bijvoorbeeld op het zorgdomein, op het terrein van de natuurbescherming en op het terrein van de vergunningverlening, toezicht en handhaving? Wat betekent dat voor de rol van ministeries en de samenwerking met de medeoverheden, nu en in de toekomst?*

*Zou de Raad kunnen toelichten hoe hij aankijkt tegen de spanning tussen lokale autonomie enerzijds en lokale verschillen anderzijds bij het door gemeenten anders toepassen van de door hen verkregen verantwoordelijkheden? Maatwerk biedt gemeenten ruimte om specifieke gevallen te voorzien van specifieke ondersteuning maar zijn verschillen voldoende uitlegbaar aan inwoners? En hebben inwoners vervolgens voldoende zicht op de mogelijkheden tot bezwaar en/of beroep? Hoe ziet de Raad de autonome positie van medeoverheden in het licht van deze en toekomstige decentralisaties mede gelet op het Handvest voor lokale autonomie en de aanbevelingen uit het 'monitoring' rapport van de Raad van Europa uit 2014?*

*Kan de Raad aangeven in hoeverre nu al in wetsvoorstellen resultaat te zien is van de in de inleiding van deze brief genoemde activiteiten gericht op het verbeteren van de interbestuurlijke verhoudingen en de vroege betrokkenheid van decentrale overheden bij Europese beleidsvoornemens?*

## *Invoeringswetten en implementatietermijn*

Het huidige gebruik van het instrument invoeringswet is wat de koepels betreft

punt van aandacht en wel om twee redenen: 1) de volgens de koepels vaak substantiële en essentiële inhoudelijke wijzigingen die hiermee alsnog doorgevoerd worden, bovenop het goed laten 'landen' van de wet ten opzichte van andere wettelijke regelingen, 2) het (noodzakelijkerwijs) late tijdstip waarop dit gebeurt. Substantiële en essentiële wijzigingen maken het moeilijk om te anticiperen op wat gaat komen en de nodige voorbereidingen te treffen (bijvoorbeeld m.b.t. het inrichten van de organisatie, vaststellen regelgeving, sluiten contracten etc.), zeker als deze wijzigingen nog op het laatste moment worden doorgevoerd. In sommige gevallen is deze werkwijze niet te voorkomen maar in andere gevallen mogelijk wel of kan er anderszins rekening mee gehouden worden. Wat dat betreft is een aandachtspunt, dat zeker gesignaleerd wordt bij invoeringswetten maar ook daarnaast, de in bepaalde gevallen gehanteerde (zeer) korte periode tussen vaststelling van een wetsvoorstel (en/of een bijbehorende invoeringswet) en de inwerkingtreding daarvan (de 'implementatietermijn'). Zeer korte implementatietermijnen kunnen mogelijk onwenselijke gevolgen hebben voor de decentrale democratische processen.

**Datum**

13 oktober 2015

**Kenmerk**

2015-0000590298

*Zou de Raad kunnen aangeven hoe hij aankijkt tegen het gebruik van invoeringswetten en of hij dit gebruik de afgelopen periodes heeft zien veranderen?*

*Kan de Raad aangeven of er volgens hem voldoende overleg met de medeoverheden plaatsvindt over de invoeringstermijnen en of dit leidt tot werkbare uitkomsten, mede gelet op de, mogelijke gevolgen voor decentrale democratische processen?*

## **2. Uitgangspunten Financiële verhoudingswet en versterken lokale financiële positie gemeenten**

Sinds de invoering van de Financiële verhoudingswet (1997) is er veel veranderd in de aard en omvang van het gemeentelijk takenpakket. Zowel Rfv als VNG vragen om een herziening van de financiële verhoudingen en de Commissie Rinnooy Kan doet aanbevelingen om meer financiële ruimte te creëren voor gemeenten (niet in omvang maar in flexibiliteit en beschikkingsbevoegdheid). De intensivering van regionale samenwerking, de drie decentralisaties, de toegenomen complexiteit van de huidige verdeelsystematiek (meer maatstaven door nieuwe verdeelmodellen voor de 3D) en de behoefte aan stabiliteit en voorspelbaarheid van de bijdragen uit de fondsen zijn aanleiding voor discussie. Het is de vraag of en in hoeverre de huidige uitgangspunten van verevening, kostenoriëntatie en globaliteit aanpassing behoeven.

Ook voor de provincies is herijking wat betreft flexibiliteit en beschikkingsbevoegdheid, zoals door de Commissie Rinnooy Kan bepleit, van belang. Een externe commissie van het IPO brengt dit najaar advies uit over het toekomstige verdeelmodel van het provinciefonds. Het is van belang dit advies hierbij ook nader te bezien.

In de derde periodieke beschouwing constateerde de Raad een verslechtering van de financiële verhoudingen. De Raad constateerde dat onder invloed van de decentralisaties de uitvoering van taken in medebewind toenam. Ook wees de Raad op de tendens bestedingsdoelen aan decentralisatie-uitkeringen te verbinden en op de beperkingen die voortvloeien uit de Wet Hof en Wet schatkistbankieren.

De Raad hield voorts vast aan zijn eerdere pleidooi voor een verschuiving van de inning van de financiën (minder rijksbelastingen, meer decentrale belastingen). Decentrale overheden moeten in staat worden gesteld vraagstukken ter hand te nemen en voor de bekostiging daarvan minder afhankelijk te zijn van de rijksoverheid.

**Datum**

13 oktober 2015

**Kenmerk**

2015-0000590298

*Zou de Raad, mede in het licht van genoemde veranderende omstandigheden en de eigen noties en aanbevelingen over de financiële verhoudingen in de derde periodieke beschouwing, kunnen adviseren over (nieuwe) uitgangspunten voor het stelsel van de financiële verhouding?*

### **3. Maatschappelijke ontwikkelingen leidend**

De provincies hebben in het najaar van 2014 de visie KOMPAS 2020 uitgebracht waarbij de zeven provinciale kerntaken onverminderd van kracht blijven. Uitgangspunt van KOMPAS 2020 is dat maatschappelijke ontwikkelingen leidend zijn voor de provinciale opgaven. Veel van die opgaven worden samen met andere overheden en maatschappelijke partners aangepakt. De opgaven zijn leidend voor de rol en positie die provincies nu en in de toekomst vervullen. Deze rol kan per regio en per opgave verschillen van 'regisseur', 'investeerder' of 'belangenassembleur'.

Dit vraagt om een flexibele provinciale rolopvatting waarin de overheden en hun partners maatschappelijke opgaven samen aanpakken. KOMPAS 2020 is daarom niet alleen de leidraad voor het handelen van de provincies. Het is ook een uitnodiging aan de medeoverheden om met de provincies in gesprek te gaan op welke wijze de overheden samen deze handschoen kunnen oppakken om de regio, en daarmee Nederland als geheel, te versterken.

Ook de VNG hanteert het uitgangspunt dat de inrichting van het openbaar bestuur niet leidend is voor de ontwikkeling van de samenleving en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het is juist andersom: het openbaar bestuur moet zich in vormgeving aanpassen aan de samenleving en de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven ('De Gemeente 2020'). Tevens constateert de VNG dat vaker niet dan wel de schaal van een vraagstuk samenvalt met de bestuurlijke grens van een gemeente, regio, provincie of zelfs de landsgrens. Dit laatste doen gemeenten via grensoverschrijdende samenwerking en via regionale samenwerkingsverbanden en de urban agenda in Brussel.

In haar verenigingsstrategie 'De Gemeente 2020' constateert de VNG dat de versterking van de lokale democratie de belangrijkste prioriteit voor de komende jaren is. Gemeenten geven als eerste overheid al invulling aan deze versterking van de lokale democratie en kunnen zich anders gaan verhouden tot de veranderde lokale samenleving. Klassieke hiërarchische (verticale) lijnen botsen met de horizontaal georganiseerde samenleving. Het openbaar bestuur moet zich in vormgeving aanpassen aan de samenleving en de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven. De overheid is er in de eerste plaats om maatschappelijke vraagstukken te helpen oplossen en de juiste randvoorwaarden te bieden. De belangrijkste opgave is daarom de aanpassing van haar werkwijze en gedrag, niet de aanpassing van de structuur en inrichting van het openbaar bestuur. Omdat maatschappelijke vraagstukken zich niets gelegen laten liggen aan gemeentegrenzen of de omvang van de raad, is de discussie over de juiste

bestuurlijke schaal van gemeenten minder relevant. Wel belangrijk is de wijze waarop gemeenten onderling en collegiaal met andere bestuurslagen samenwerken, regionaal, provinciaal en in grensoverschrijdende verbanden.

**Datum**

13 oktober 2015

**Kenmerk**

2015-0000590298

Versterking van de lokale democratie vraagt dus in de eerste plaats om een gedragsverandering van bestuurders. Maar ook de verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen spelen een cruciale rol. De horizontalisering van de samenleving vraagt ook een horizontalisering van het totale openbaar bestuur: waarbij de vraag welke bestuurslaag 'ergens over gaat' minder relevant is, moeten inwoners er ook op kunnen vertrouwen dat dat ook werkelijk het geval is. Meer evenwicht in de verhoudingen tussen rijk en lokaal bestuur als eerste overheid is een voorwaarde om de lokale democratie te versterken.

Medio 2015 heeft de Unie van Waterschappen de strategische visie op het openbaar bestuur, getiteld 'Waterbestuur dat werkt', vastgesteld. Kern van deze visie is de vaststelling dat structuurdiscussies zelden brengen wat burgers en bedrijven van de overheid verwachten. Bovendien kunnen (nieuwe) vaste structuren in onze netwerksamenleving van tegenwoordig nauwelijks nog grote problemen oplossen. Met name de klimaatverandering stelt ons land en de waterschappen in het bijzonder voor nieuwe grote uitdagingen. De komende jaren zal de inzet van alle overheden op een voortvarende aanpak van de Deltabeslissingen gericht moeten zijn. Ook andere waterproblemen vragen nadrukkelijk onze aandacht. Zonder goed waterbeheer is ons land onbewoonbaar. Discussies over de precieze inrichting van het openbaar bestuur moeten niet afleiden van deze majeure opgaven. Onze waterorganisatie is, zoals een recent OESO-rapport overduidelijk laat zien, bovendien op orde. Grote ingrepen zijn daarin niet nodig. We moeten ons dus op de wateropgaven concentreren. Dat heeft een positief effect op de (regionale) economie. Waterschappen zullen hierin ook in de toekomst hun meerwaarde bewijzen. Voor een succesvolle aanpak zijn zij afhankelijk van de medewerking van de medeoverheden. Alle hedendaagse watervraagstukken vragen om een meerpartijen aanpak. De waterschappen continueren en intensiveren dus graag de interbestuurlijke samenwerking, die reeds op basis van het Bestuursakkoord Water plaatsvindt. Ook met maatschappelijke organisaties, de burger en het bedrijfsleven werken de waterschappen samen en ontstaan in samenspel veel innovaties.

Het rapport 'De veranderende geografie van Nederland' (maart 2015), in opdracht van het ministerie van BZK opgesteld door Atelier Tordoir/Regioplan, stelt dat de complexe en verweven opgaven zich manifesteren op mesoniveau maar niet zijn toe te rekenen aan één bestuurslaag. Er is een aanpak vereist van multi-level governance, die bovendien intersectoraal en multi-actor (bedrijfsleven, onderwijs) is. Hierbij is het van belang dat er doorzettingsmacht van een hiërarchisch gelaagde territoriale bestuursstructuur is.

*De visies van gemeenten, provincies en waterschappen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat structuurdiscussies niet leidend zouden moeten zijn maar dat de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven leidend zijn voor de te kiezen aanpak. Welke consequenties ziet de Raad voor de verhoudingen tussen de bestuurslagen en met name voor die tussen rijk en decentrale overheden? Kan de Raad daarbij ook specifiek naar het collegiale samenspel en samenwerking tussen bestuurslagen kijken? Welke consequenties ziet de Raad op het gebied van de verhouding tussen bestuur en burger (kiezer)? En welke gevolgen ziet de Raad voor de democratische processen op alle overheidslagen?*

Kabinet, VNG, IPO en UvW zeggen alle medewerking toe aan de Raad van State, zowel schriftelijk als mondeling.

**Datum**

13 oktober 2015

**Kenmerk**

2015-0000590298

Hierbij verzoek ik u deze aanvraag voor een vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen, op grond van artikel 17 lid 2 van de Wet op de Raad van State, aan de Raad van State voor te leggen en de Raad te machtigen zijn beschouwing rechtstreeks aan mij te zenden.

Daarbij verzoek ik u tevens de Raad te willen verzoeken toestemming te geven om de inhoud van de beschouwing te mogen delen met de voorzitters van VNG, IPO en UvW. Gelet op het karakter van de beschouwing acht ik het wenselijk met hen te kunnen overleggen over de inhoud van de beschouwing voordat het kabinet met een eigen reactie komt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk