

Beginnelsen versus praktijken

*Toetsing van decentralisatieprocessen,
met aanbevelingen voor versterking*

decentraal
bestuur.nl

Eindrapport
September 2020

*Klaartje Peters
Peter Castenmiller
Marcel Boogers
Marcel van Dam
M.m.v. Han Warmelink*

Colofon

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onderzoekers

Klaartje Peters
Peter Castenmiller
Marcel Boogers
Marcel van Dam

M.m.v.

Han Warmelink

Datum

September 2020

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding en achtergrond	5
1.2 Vraagstelling van het onderzoek	5
1.3 Aanpak van het onderzoek	6
1.4 Leeswijzer	7
2. Decentralisatie: begrip, afbakening en typologie	8
2.1 Decentralisatie als situatie en als proces	8
2.2 Doelstellingen van decentralisatie	8
2.3 Interbestuurlijke verhoudingen en decentralisaties	9
2.4 Decentralisaties in Nederland in de afgelopen twintig jaar	11
3. Een normenkader voor decentralisaties	15
3.1 Bouwstenen en bronnen normenkader	15
3.2 Algemene beginselen van decentraal bestuur	15
3.2.1 Decentralisatiebeginsel	16
3.2.2 Gelijkwaardigheidsbeginsel	17
3.2.3 Implementatiebeginsel	17
3.2.4 Legaliteitsbeginsel	18
3.3 Normen voor de minister van BZK	19
4. Decentralisatiebeleid in Nederland	20
4.1 Voorgeschiedenis	20
4.2 Decentralisaties en decentralisatiebeleid vanaf 1980	20
4.3 Ontwikkeling interbestuurlijke verhoudingen	24
5. Analyse decentralisaties Nederland 2004-2020	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Toetsing normenkader	30
5.2.1 Het decentralisatiebeginsel	30
5.2.2 Het gelijkwaardigheidsbeginsel	42
5.2.3 Het implementatiebeginsel	48
5.2.4 Het legaliteitsbeginsel	52
5.2.5 De rol van de minister van BZK	56
6. Conclusies: beginselen in theorie en praktijk	61
7. Beter decentraliseren	67

Geraadpleegde literatuur	77
Bijlage A Casusbeschrijvingen	83
Jeugdzorg	83
Regionaal economisch beleid	88
Regionale Energiestrategieën (RES)	91
Bijlage B Deelnemers expertsessies en geïnterviewden	94
Deelnemers expert- en ontwerpessies (digitaal) op 8 en 9 juli 2020	94
Geïnterviewden (april-september 2020)	95
Bijlage C Samenstelling begeleidingscommissie	96
Bijlage D Over de auteurs	97

Samenvatting

Decentraliseren kan veel beter dan tot op heden gebeurt. Dat blijkt uit dit onderzoek naar de decentralisaties die in de afgelopen vijftien jaar hebben plaatsgevonden. Eerder concludeerde de Staatscommissie parlementair stelsel dat een Wet op de decentralisaties nodig is om meer duidelijkheid te scheppen in de verhoudingen tussen de bestuurslagen en toekomstige decentralisaties beter te doen verlopen. Dit rapport heeft tot doel om te komen tot concrete verbetervoorstellen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de eerstverantwoordelijke om de uitvoering hiervan ter hand te nemen. Het rapport geeft daar met de volgende conclusies en aanbevelingen richting aan:

- 1. Ongelijkwaardigheid tussen bestuurslagen is een feit.** Hoewel het principe van gelijkwaardigheid tussen overheden in de interbestuurlijke verhoudingen vaak wordt benadrukt, ligt bij decentralisaties het primaat in veel opzichten bij de nationale overheid. Dit is (deels) onvermijdelijk, en erkenning daarvan leidt tot meer duidelijkheid. In plaats van gelijkwaardigheid zou op zoek moeten worden gegaan naar evenwicht in bestuurlijke verhoudingen. Evenwicht betekent dat elke bestuurslaag de ruimte krijgt om zijn eigen rol te vervullen en dat bestuurslagen elkaar hierin aanvullen en versterken.
- 2. Meer invloed van decentrale overheden op regeerakkoorden.** De voorwaarden voor veel decentralisaties worden geregeld in de kabinetsformatie en vastgelegd in regeerakkoorden. De decentrale overheden hebben niet of nauwelijks invloed op de afspraken die hier worden gemaakt. Deze invloed dient te worden versterkt. Een vergaande optie is om hen daadwerkelijke zeggenschap te geven over de afspraken die hen rechtstreeks raken. Zelf kunnen gemeenten, provincies en waterschappen aan de vooravond van de kabinetsformatie in het openbaar zichtbaar maken wat ze nodig hebben om aanstaande decentralisaties te doen slagen, om zo te voorkomen dat in de formatie onrealistische afspraken worden gemaakt.
- 3. Voldoende geld voor gedecentraliseerde taken.** Het onderzoek laat zien dat decentralisaties veelal gepaard gaan met de overheveling van onvoldoende rijksmiddelen, ondanks een wettelijke verplichting daartoe. Dat is goed zichtbaar bij de recente decentralisaties in het sociaal domein, waar de oplopende tekorten op met name de jeugdzorg op dit moment veel gemeenten in grote financiële problemen brengen. Onafhankelijke, en mogelijk zelfs bindende toetsing door een gezaghebbend onderzoeksinstituut (bijvoorbeeld het CPB) van de benodigde financiële middelen kan hiervoor een oplossing bieden. Een meer vergaande optie is de al vaker onderzochte uitbreiding van het lokaal belastinggebied.
- 4. Meer oog voor de uitvoering.** Bij decentralisaties is vooraf vaak onvoldoende oog voor de uitvoerbaarheid van de over te dragen taken met het beschikbare budget. Toetsing daarop zou problemen hiermee zichtbaar kunnen maken, en ook laten of (alle) decentrale overheden wel zijn opgewassen tegen de nieuwe taken. Die toetsing voorafgaand aan de overdracht is wel de afspraak, maar in de praktijk gebeurt dit zelden of nooit. Behalve het herbevestigen van deze afspraak is een mogelijkheid om vooraf vast te leggen, bijvoorbeeld in het betreffende wetsvoorstel, dat een of twee jaar na de invoering wordt onderzocht of er ingrepen nodig zijn, bijvoorbeeld voor wat betreft de beschikbare financiële middelen. Dit zou onafhankelijk onderzoek moeten zijn, mogelijk zelfs met een bindend karakter. Een andere optie is om af te spreken dat ook personeel (met kennis en ervaring van de te decentraliseren taak) overgaat naar de betrokken

decentrale overheden. Minder vergaand is de instelling van een klankbordgroep van gemeentelijke of provinciale medewerkers voor de eerste jaren na de overdracht.

5. **Meer oog voor verschillen.** Tussen decentrale overheden onderling bestaan grote verschillen in omvang en bestuurskracht, die gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Het zou goed zijn om daar bij toekomstige decentralisaties meer rekening mee te houden. Omdat de gemeenten zelf niet geneigd zijn om aparte afspraken te maken voor verschillende categorieën gemeenten, moet de minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor het openbaar bestuur de consequenties van voorgenomen decentralisaties voor bijvoorbeeld kleinere gemeenten nadrukkelijker onderzoeken en de plannen daarop aanpassen, bijvoorbeeld door taakdifferentiatie mogelijk te maken.
6. **Een eigen rol voor decentrale volksvertegenwoordigingen.** De volksvertegenwoordigingen van gemeenten, provincies en waterschappen zijn geen partij bij besluitvorming over en voorbereiding van decentralisaties. Hun positie en functioneren worden echter in sterke mate beïnvloed door de grootschalige decentralisaties van de afgelopen jaren. Het zou daarom goed zijn om gemeenteraden en provinciale staten een eigen institutionele rol te geven in de besluitvorming over decentralisaties. Een mogelijkheid is om de Eerste Kamer te laten kiezen door gemeenteraadsleden. Een andere weg is om gemeenteraden een formele positie (of bijvoorbeeld een vetorecht) te geven in de besluitvorming over decentralisaties. Staatsrechtelijk minder ingrijpend is om individuele raads- en statenleden op landelijk niveau te betrekken bij de voorbereiding en begeleiding van decentralisaties. Daarnaast heeft de minister van BZK de verantwoordelijkheid om te zorgen voor versterking van publieke verantwoording in met name het lokaal bestuur. Een concrete manier om dit te doen is om bij decentralisaties de kennisfunctie (planbureaus, landelijke onderzoeksinstituten) mee te decentraliseren naar het decentrale (of regionale) niveau.
7. **Deconcentratie als alternatief.** Bij decentralisaties is er nogal eens (te) weinig beleidsvrijheid voor decentrale overheden. Als de rijksoverheid landelijke eisen wil stellen en de uitvoering (inclusief verschillen daarin) niet aan gemeenten of provincies wil overlaten, is het verstandig bij de overdracht van taken na te denken over deconcentratie als alternatief voor decentralisatie.
8. **Stelselverantwoordelijkheid verduidelijken en afbakenen.** Bij de voorbereiding van decentralisaties en zeker ook na de overdracht is er op rijksniveau druk op bewindslieden (van onder meer Tweede Kamer, landelijke media en landelijke belangenorganisaties, maar ook vanuit de departementen zelf) om met een beroep op de stelselverantwoordelijkheid te (blijven) sturen op de uitvoering en zelfs aanpassing van het beleid op hun terrein. Bij toekomstige decentralisaties moet per geval worden gezorgd voor een duidelijke omschrijving van wat die stelselverantwoordelijkheid inhoudt. Een dergelijke concretisering biedt Kamerleden duidelijkheid wat wel en niet van de vakministers kan worden gevraagd, en biedt bewindslieden de mogelijkheid om een consequente houding in te nemen wanneer de Tweede Kamer toch inbreuk maakt op de afbakening van verantwoordelijkheden tussen Rijk en decentrale overheden. Wat verder kan helpen is dat rijksambtenaren meer oog krijgen voor de positie van decentrale overheden, mogelijk zelfs door te streven naar de vorming van een gezamenlijke 'overheidsdienst' voor alle bestuurslagen.

9. **BZK beter positioneren als stelselverantwoordelijke voor het openbaar bestuur.** De minister van BZK moet zowel richting de medeoverheden als richting de collega-bewindslieden zijn stelselverantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur vervullen. Richting de medeoverheden kiest BZK met name voor ondersteuning bij (de voorbereiding van) decentralisaties, richting andere departementen wordt vooral gekozen voor de rol van adviseur en aanspreekpunt. Op diverse vlakken leidt dit echter tot onvoldoende resultaat. Het zou goed zijn als BZK de invulling van zijn stelselverantwoordelijkheid verduidelijkt en aanscherpt: wat houdt die verantwoordelijkheid in, welk doel wordt nagestreefd, welke instrumenten worden ingezet, etc. Ook moet worden overwogen om de formele positie van de minister van BZK te versterken door hem mede-ondertekenaar te maken van wetten die de decentrale overheden rechtstreeks raken.

We voegen er nog een belangrijke voorwaarde aan toe. Om stelselverantwoordelijk te kunnen zijn, is een streefbeeld nodig voor de inrichting van het binnenlands bestuur. In dat streefbeeld moet de regionale bestuurslaag een serieuze plek krijgen, met duidelijke en eenvoudige democratische verantwoording op datzelfde regionale niveau. Dit is onvermijdelijk, gezien de vele opgaven op bovenlokaal en regionaal niveau, en de lappendeken aan regio-indelingen waar nu mee wordt gewerkt.

10. **Onafhankelijke geschillenbeslechting.** Decentralisaties raken de belangen van overheden en kunnen daarom belangenconflicten met zich meebrengen, zeker gezien de niet gelijkwaardige verhoudingen tussen het Rijk en de medeoverheden. Om dergelijke conflicten tijdig en zonder al te veel relationele en publicitaire schade op te lossen, dient een onafhankelijke interbestuurlijke geschillenbeslechting in het leven worden geroepen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De afgelopen jaren zijn op allerlei beleidsterreinen, zoals de langdurige zorg, jeugdzorg, participatie, natuurbeheer en ruimtelijke ordening, taken gedecentraliseerd. De Staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes) concludeerde eind 2018 in haar eindrapport dat de recente decentralisatieoperaties hebben geleid tot onduidelijkheid bij parlement en burgers over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de nationale overheid en de decentrale overheden. Een uiting hiervan zou zijn 'de neiging van de nationale politiek om gemeenten bij de uitvoering te weinig financiële en afwegingsruimte te laten en de gemeenten te veel gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften op te leggen'.¹ De staatscommissie stelde dat het Rijk verantwoordelijk is voor het goed functioneren van het (interbestuurlijk) stelsel. In het verlengde daarvan was de staatscommissie van mening dat het Rijk ervoor moet zorgen dat decentrale overheden de gedecentraliseerde taken goed kunnen uitvoeren. In dat licht adviseert de staatscommissie om de belangrijkste zaken in een Wet op de decentralisaties de hoofdlijnen te codificeren.

Het kabinet gaf in zijn standpunt van juni 2019 aan de analyse van de staatscommissie in belangrijke mate te delen, en wees op de in dit verband belangrijke rol en positie van de minister van BZK met het oog op het bevorderen van de gemeentelijke, respectievelijk provinciale beleidsvrijheid en het borgen van de uitvoerbaarheid op decentraal niveau van nieuwe stelsels. Het kabinet zegde toe de bestaande wetgeving door te willen lichten om tot verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen te komen. Deze toezegging is de aanleiding voor het onderhavige onderzoek.

1.2 Vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van de volgende probleemstelling:

Centrale probleemstelling

Wat hebben recente decentralisaties betekend voor de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen, en welke mogelijkheden zijn er, onder meer ten aanzien van de rol van de minister van BZK, om die kwaliteit en toekomstige decentralisatieoperaties te versterken?

Deze centrale probleemstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

¹ Staatscommissie Parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Den Haag, p. 319.

Deelvragen

1. Welke wettelijke en/of door de betrokken overheden gedeelde normen zijn leidend voor de interbestuurlijke verhoudingen in algemene zin en voor concrete decentralisatieoperaties in het bijzonder?
2. Welke (wettelijke) normen bestaan er voor de rol en positie van de minister van BZK op rijksniveau op het gebied van decentralisaties en het bevorderen van de beleidsvrijheid van decentrale overheden?
3. Wat leert toepassing van het bij vraag 1 en 2 geformuleerde normenkader over de wijze waarop decentralisaties hebben plaatsgevonden, bestaande regelingen zijn toegepast en taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld?
4. Welke mogelijkheden zijn af te leiden uit bovenstaande analyses en de ervaringen van betrokkenen voor de verbetering van toekomstige decentralisatieoperaties en de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen, en ter versterking van de rol van de minister van BZK daarin?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Ter beantwoording van de eerste twee deelvragen is in het voorjaar van 2020 een inventarisatie gemaakt van de bestaande wettelijke en/of in de praktijk breed gedeelde normen die leidend zijn voor de interbestuurlijke verhoudingen in algemene zin en voor concrete decentralisatieoperaties in het bijzonder, en voor de rol van de minister van BZK. Deze normen zijn geordend aan de hand van vier hoofdbeginselen bij decentralisaties.

In een volgende stap in het onderzoek is de decentralisatiepraktijk van de afgelopen 15 à 20 jaar geïnventariseerd en beoordeeld met gebruikmaking van het normenkader. Hiervoor zijn veertien decentralisatieoperaties geselecteerd, die zijn bestudeerd aan de hand van beschikbare evaluaties. Het gebruik van dit materiaal kende beperkingen. Voor de meeste evaluaties geldt dat deze zich vooral richten op de vraag of de maatschappelijke effecten al dan niet zijn bereikt, en minder op het proces waarmee tot besluitvorming over deze decentralisaties is gekomen. Om die reden is waar mogelijk ook de Memorie van Toelichting bij de wetsvoorstellen in de analyse betrokken. Naast concrete decentralisatieoperaties is op basis van de literatuur ook het Nederlandse decentralisatiebeleid en de bestaande interbestuurlijke verhoudingen in de onderzoeksperiode in kaart gebracht.

Aan drie decentralisatieoperaties, geselecteerd in overleg met de opdrachtgever en begeleidingscommissie, is uitgebreider aandacht besteed. In de maanden mei en juni 2020 is voor deze drie casus aanvullende (beleids-)documentatie verzameld en zijn interviews gehouden met functionarissen bij gemeenten, provincies, waterschappen (en hun koepelorganisaties) en de rijksoverheid die betrokken zijn geweest bij de besluitvorming over deze decentralisaties of de voorbereidingen daarvan.

Bij de keuze van de casus is gezorgd voor spreiding over de bestuurslagen. De decentralisatie van de jeugdzorg heeft, voor de meest recente operatie althans, betrekking op overdracht van taken en

bevoegdheden aan gemeenten. Bij de tweede casus, de decentralisatie van het regionaal economisch beleid, waren de provincies betrokken. Als derde casus is gekozen voor de actuele en nog in ontwikkeling zijnde verdeling tussen overheden van de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de in internationaal verband gesteld klimaatdoelen en de regionale energiestrategieën, waarbij ook de waterschappen een nadrukkelijke rol hebben.

De met de keuze voor deze casestudies nagestreefde verdieping kent enkele beperkingen. Voor de relatief gedateerde decentralisatie van het regionaal economisch beleid geldt dat het vooral op rijksniveau niet eenvoudig was om materiaal te verkrijgen en direct betrokkenen te kunnen spreken. Voor de regionale energiestrategieën is juist het omgekeerde een bezwaar, die operatie is nog niet afgerond en nauwelijks onderzocht. Voor de drie casus bleek het, deels vanwege praktische (corona-gerelateerde) redenen, niet gemakkelijk om de juiste gesprekspartners bij de betrokken vakdepartementen te spreken. Ook kwam niet altijd het schriftelijke materiaal naar boven waar vooraf op was gerekend.

In juli zijn op basis van de geïnventariseerde, beschreven en beoordeelde praktijk twee expertsessies georganiseerd. Verschillende wetenschappers en mensen uit de praktijk hebben daarin allereerst gereflecteerd op de opgedane inzichten. Vervolgens hebben zij deze in onderlinge discussie aangescherpt, met als doel om zo te komen tot mogelijke verbeteringen van de decentralisatiepraktijk. Ook zijn in het kader van het onderzoek diverse andere betrokkenen en deskundigen geïnterviewd en geraadpleegd. In bijlage 2 zijn allen vermeld. Tijdens het onderzoek heeft bovendien een begeleidingscommissie gefunctioneerd, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) (zie bijlage 3). De verzamelde opbrengsten zijn in augustus en september in het onderhavige eindrapport verwerkt.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding begint het rapport in hoofdstuk 2 met een korte uitwerking van het begrip decentralisatie. In aansluiting daarop wordt in dat hoofdstuk ook aangegeven welke decentralisatieoperaties in dit rapport de aandacht krijgen. In hoofdstuk 3 is het te hanteren beoordelingskader uitgewerkt, in de vorm van vier zogenaamde beginselen van decentraal bestuur.

Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid en de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland door de jaren heen. Hoofdstuk 5 concentreert zich op de analyse van de bestudeerde decentralisatiepraktijken aan de hand van het gepresenteerde beoordelingskader.

Na deze verkenning en analyse van de praktijk formuleren wij in hoofdstuk 6 op basis van de verkregen inzichten algemene conclusies. Deze worden in het zevende en laatste hoofdstuk gevolgd door de daaruit af te leiden aanbevelingen.

2. Decentralisatie: begrip, afbakening en typologie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat in dit onderzoek wordt verstaan onder decentralisaties. In dat verband komt eveneens aan de orde wat de verhouding is tussen decentralisaties, interbestuurlijke verhoudingen en interbestuurlijke samenwerking. Deze inhoudelijke inleiding dient er mede toe om te onderbouwen welke decentralisaties in dit onderzoek zijn betrokken.

2.1 Decentralisatie als situatie en als proces

In de bestuurskundige en bestuursrechtelijke literatuur wordt het begrip decentralisatie op twee verschillende manieren gebruikt. Decentralisatie kan betrekking hebben op de *situatie* van de mate van spreiding van taken en/of bevoegdheden over de verschillende bestuurslagen. 'Er is sprake van een zekere mate van decentralisatie in dit land', zeggen we dan. Ook in het veelgebruikte begrip van de 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' wordt de term op deze manier gebruikt. Een andere manier waarop het begrip wordt gebruikt, is voor de overdracht of overheveling van taken en/of bevoegdheden van de hogere bestuurslaag naar de lagere. Decentralisatie is dan een *proces* of een handeling.

In dit onderzoek gaat het om de tweede betekenis: decentralisatie als proces. De aandacht is vooral gericht op processen tussen Rijk enerzijds en provincies, gemeenten of waterschappen anderzijds. Een enkele keer de decentralisatie van provincies naar gemeenten aan bod komen.

2.2 Doelstellingen van decentralisatie

In de literatuur worden de volgende algemene doelstellingen of motieven voor decentralisaties² onderscheiden:

- a. Integraal beleid. Decentralisatie kan dienen om verkokering tegen te gaan. De gedachte is dat de sectorale oplossingen vanuit de departementen onvoldoende recht doen aan de complexiteit van de problemen zoals die zich lokaal manifesteren. Decentralisatie zou daarom een integrale oplossing van maatschappelijke problemen moeten bevorderen.
- b. Maatwerk. Een tweede veelgenoemde doelstelling van decentralisatieoperaties is dat door decentralisatie (landelijk) beleid beter kan worden afgestemd op lokale omstandigheden, aangezien gemeenten hier een beter zicht op hebben. Decentralisatie zou zo bijdragen aan de ontwikkeling van maatwerkoplossingen, en daarmee aan doelmatigheid en doeltreffendheid.
- c. Slagvaardigheid. Een derde doelstelling van decentralisatie is de vergroting van de slagvaardigheid van de overheid. Niet alleen omdat het lokaal bestuur beter tot integrale

² Opgemerkt kan worden dat ook de wetgever uitgaat van (deels) dezelfde motieven van doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals blijkt uit de formulering in artikel 117 lid 2 van de Gemeentewet, dat stelt dat recentralisatie alleen wordt voorgesteld 'indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd'. Ook het Decentralisatiekader dat de minister van BZK in 2009 bij de begrotingsbehandeling presenteerde, kent een zevental afwegingspunten of overwegingen, die deels overlappen met de genoemde motieven (Kamerstukken II 2008-2009 31 700 VII, 100).

maatwerkoplossingen in staat zou zijn (zie a en b), maar ook omdat gemeenten sneller zouden kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden.

- d. Democratisering. Een laatste doelstelling heeft betrekking op de democratisering van de beleidsvoering. Aangezien verondersteld wordt dat het lokaal bestuur voor burgers herkenbaarder en toegankelijker is, kan met decentralisatie de inbreng van burgers worden vergroot.³

2.3 Interbestuurlijke verhoudingen en decentralisaties

Nederland heeft de staatsvorm van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Naast een centrale overheid bestaan decentrale overheden (provincies en gemeenten) die tot regelgeving en bestuur bevoegd zijn. In welke gevallen dat zo is, staat niet vast. Anders dan in sommige (con-)federale structuren, geeft de Grondwet niet expliciet aan op welk terreinen provincies of gemeenten exclusief of gedeeld bevoegd zijn. De huishouding van de overheden, oftewel datgene wat Rijk, provincie en gemeente mogen doen of regelen, is met andere woorden niet opgesomd of afgebakend maar open. Naast provincies en gemeenten noemt de Grondwet nog een andere bestuursvorm, namelijk die van de waterschappen. De waterschappen zijn functionele bestuurslichamen die op grond van de Waterschapswet het watersysteembeheer en het zuiveringsbeheer in een specifiek gebied verzorgen.

Autonomie

Dat Nederland een gedecentraliseerde staat is, betekent in de eerste plaats dat niet alleen de rijksoverheid bepaalde taken kan oppakken of beleidsterreinen mag invullen, maar dat ook andere, decentrale overheden (provincies en gemeenten) dat op eigen initiatief mogen doen. Of zoals de Grondwet het zegt: voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten. We spreken dan van autonome taakuitoefening waarbij gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden die bij generieke wetten als Provincie- en Gemeentewet zijn toegekend. Het bestaan van een dergelijke verregaande autonomie is niet vanzelfsprekend; ook een land als Frankrijk noemt zich een gedecentraliseerde staat, maar Franse regio's en departementen hebben een dergelijke autonomie niet. Zij kunnen in beginsel slechts uitvoeren wat de centrale overheid opdraagt.

Medebewind

Het Franse voorbeeld laat zien dat er ook sprake is van decentralisatie als de centrale overheid bepaalde taken expliciet opdraagt aan andere overheden. In Nederland noemen we dat medebewind: regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet. Ook aan waterschappen of andere openbare lichamen kan een dergelijke opdracht tot wetgeving en bestuur worden gegeven. De vrijheid om nadere invulling te geven aan die taak kan per onderwerp overigens zeer uiteenlopen. Als het gaat om uitvoering van de Kieswet bijvoorbeeld is de vrijheid minimaal (mechanisch medebewind), terwijl in het sociale of fysieke domein de vrijheid van gemeenten om beleidskeuzes te maken aanmerkelijk groter is.

³ Fleurke, F. (1997). Van Generiek naar Specifiek Decentralisatiebeleid. *Bestuurswetenschappen*, 1997/1; M. Boogers, L. Schaap, E.D. van den Munckhof & N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid 1993-2008*. Tilburg: Universiteit Tilburg, p. 13.

Vervagend onderscheid

Naarmate de overheidsbemoeienis op allerlei maatschappelijke terreinen is toegenomen, heeft het onderscheid tussen autonomie en medebewind sterk aan belang ingeboet. Er zijn maar weinig gebieden waarop de overheid (centraal of decentraal) niet actief is. Het oppakken van een 'nieuwe' taak door een provincie of gemeente komt daardoor nauwelijks nog voor: veel terreinen behoren al decennialang tot het domein van de overheid. Op veel terreinen werken de verschillende overheden bovendien samen in een bij wet vastgelegde of op afspraken gebaseerde taakverdeling. Dat een heel beleidsterrein wordt verplaatst van het ene naar het andere niveau is een zeldzaamheid. Een opdracht tot wetgeving en bestuur zonder voorafgaand overleg is moeilijk voorstelbaar.

Decentralisatie én centralisatie

Een hybride, maar veel voorkomende vorm van 'decentralisatie' en tevens centralisatie is dat de rijksoverheid de vrijheid van decentrale overheden om een bepaalde taak op zich te nemen beperkt door op dat specifieke terrein regels te stellen. Het motief daarvoor is in de regel harmonisatie en verhoging van de kwaliteit van de taakuitoefening. Een voorbeeld hiervan is de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening, die dwingende regels aan gemeenten oplegt op een terrein dat voorheen een autonome taak was. Sinds de invoering van de wet betreft het hier dus een medebewindstaak, maar omdat het eerst een gemeentelijke taak betrof, noemen we het geen decentralisatie. Deze vorm valt daarom buiten de scope van ons onderzoek. Een omgekeerde beweging is dat provincie en gemeente bij wet juist ruimere bevoegdheden krijgen dan ze op grond van de Provinciewet of Gemeentewet al hadden. Er is dan dus geen sprake van een taaktoedeling of taakoverdracht in de strikte zin van het woord, maar van een verruiming van de provinciale of gemeentelijke autonomie door centrale regelstelling. Een voorbeeld is de Rotterdamwet, waarin (bepaalde) gemeenten extra bevoegdheden kregen. Deze tweede vorm nemen we wel mee in onze afbakening van de te onderzoeken decentralisaties.

Drie vormen van decentralisatie

Dit onderzoek richt zich dus op vormen van decentralisatie die hiervóór zijn aangeduid als 1) medebewind, en 2) uitbreiding van autonomie door toekenning van nieuwe bevoegdheden. De derde vorm die we in het onderzoek betrekken, zijn de zogenaamde interbestuurlijke arrangementen waarin centrale en decentrale overheden afspraken maken over de gezamenlijke aanpak van een maatschappelijk vraagstuk. Het zijn geen decentralisaties in de strikte zin van het woord, maar aan de groeiende praktijk van deze arrangementen willen we hier toch aandacht besteden. Niet alleen omdat ze worden gezien als alternatief voor klassieke decentralisaties, maar ook omdat we verwachten dat in deze arrangementen nieuwe vormen van interbestuurlijke en interdepartementale afstemming en samenwerking zichtbaar zijn die misschien kunnen leiden tot aanbevelingen voor toekomstige decentralisaties.

Decentralisatieprocessen en de dynamiek van interbestuurlijke verhoudingen

Onderzoek doen naar decentralisatieprocessen betekent dat we ook stuiten op de bredere interbestuurlijke verhoudingen: de verhoudingen tussen de bestuurslagen. In Nederland hebben we

het dan over de verhoudingen tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het juridisch kader voor die verhoudingen wordt gevormd door de Grondwet, waarin de kern van de onderlinge verhoudingen is geregeld. Het financiële aspect van deze verhoudingen wordt vaak apart benoemd als de financiële verhoudingen. Behalve de Grondwet is hier de Financiële Verhoudingswet (Fvw) op van toepassing, die de financiële betrekkingen regelt tussen het Rijk en de provincies en gemeenten.

Decentralisaties vinden plaats in de context van de interbestuurlijke verhoudingen, en hebben ook invloed op die verhoudingen. Dit onderzoek heeft tot doel om op basis van een analyse van recente decentralisaties lessen te trekken voor toekomstige decentralisaties én de bredere interbestuurlijke verhoudingen.

2.4 Decentralisaties in Nederland in de afgelopen twintig jaar

Ten behoeve van dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de decentralisaties van de afgelopen 20 jaar. Bij onderstaand overzicht past een belangrijke kanttekening. Het onderzoek beperkt zich tot grotere decentralisaties: een wet, een omvangrijke taak of omvangrijk budget, of een volledig taakgebied. Naast de opgesomde decentralisaties zijn er in de afgelopen 20 jaar ook diverse kleinere (rijks)taken en bevoegdheden overgedragen aan gemeenten en provincies. Die hebben we niet in het onderzoek betrokken.

Jaar	Decentralisatie
2004	Wet Werk en Bijstand
2005	Wet op de Jeugdzorg
2005	Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet)
2007	Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)
2007	Wmo
2011	Muskusrattenbestrijding
2011	Taxiwet
2011	Regionaal economisch beleid
2013	Winkeltijdenwet
2014	Natuurbeleid
2015	Woningwet 2015
2015	Jeugdwet
2015	Participatiewet
2015	Wmo 2015
2019	Regionale energiestrategieën (RES)

Onderstaand worden deze decentralisaties kort geïntroduceerd.

Wet Werk en Bijstand (2004)

Met de Wet Werk en Bijstand (Wwb) krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en bekostiging van de bijstandsverlening.⁴ Doel van de wet is om gemeenten te prikkelen werk boven inkomen te stellen. De financiële middelen voor de bijstandsverlening (het inkomensdeel ofwel I-deel) zijn volledig overgedragen aan gemeenten; die voor re-integratieactiviteiten zijn geoormerkt overgedragen.

Wet op de Jeugdzorg (2005)

In de Wet op de jeugdzorg krijgen de provincies een regierol voor de gespecialiseerde jeugdzorg. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de algemene (basis-)voorzieningen, de provincies en het Rijk voor de gespecialiseerde voorzieningen. Jeugdzorg is met de inwerkingtreding van de nieuwe wet ingebed in een stelsel waarin de cliënt centraal staat en waarin de provincie ervoor moet zorgen dat een aanspraak op het recht op jeugdzorg binnen een redelijke termijn wordt omgezet naar hulp.

Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet) (2005)

De Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek is tot stand is gekomen op aandringen van de gemeente Rotterdam en wordt daarom meestal aangeduid als de Rotterdamwet. Behoudens een enkele uitzondering (zoals Nijmegen) is de wet voornamelijk in Rotterdam toegepast. De Rotterdamwet is bedoeld als een uitzonderlijke maatregel om de leefbaarheid in bepaalde buurten te verbeteren. De wet geeft gemeenten de bevoegdheid een aantal bepalingen in de Huisvestingswet buiten werking te stellen. Op basis van de wet kunnen gemeenten een woningtoewijzingsbeleid voeren, waarbij ze specifieke groepen (zoals mensen zonder werk en nieuw gearriveerde inwoners) uit diverse wijken kunnen weren.

Investeringsbudget landelijk Gebied (2007)

In 2007 treedt de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) in werking die de overdracht van bevoegdheden van Rijk naar provincies regelt. Het bijbehorende Investeringsbudget landelijk Gebied (ILG) omvat de samenvoeging van rijksmiddelen voor het landelijk gebied (in totaal €3,7 miljard) en meerjarige bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies waarin beleidsprestaties van de provincies zijn afgesproken. De financiële middelen worden in een zgn. Groenfonds ter beschikking gesteld aan de provincies.

Wet maatschappelijke ondersteuning (2007)

In de Wmo zijn de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz) en de Wet collectieve preventie (Wcp) opgegaan. Gemeenten krijgen in de wet taken en bevoegdheden toebedeeld om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van mensen te bevorderen.

⁴ De Wet investeren in jongeren uit 2009 kan worden beschouwd als een specificatie van de ambities van de Wwb voor jongeren. Deze wet, die per 1-1-2012 is vervallen, wordt niet als een aparte decentralisatieoperatie in dit onderzoek betrokken.

Muskusrattenbestrijding (2011)

Formeel was de bestrijding van muskusratten een provinciale taak, die overigens in de loop der jaren door veel provincies (met uitzondering van Groningen, Noord- en Zuid-Holland) al was gedelegeerd aan de waterschappen. Met het aannemen en de inwerkingtreding van de gewijzigde Waterwet in 2011 werd deze praktijk bevestigd, en werd de bestrijding van muskusratten een directe verantwoordelijkheid van de waterschappen. Gelijktijdig met de formele overdracht van deze taak aan de waterschappen werd er een bezuiniging doorgevoerd in het provinciefonds. Het gevolg daarvan was dat met de decentralisatie geen middelen werden overgedragen aan de waterschappen.

Taxiwet (2011)

Deze wijziging van de Wet personenvervoer 2000 geeft gemeenten de bevoegdheid om in aanvulling op het landelijk kader aanvullende kwaliteitseisen aan het lokale straattaxivervoer te stellen. Voor 7 grote steden is hier bovenop de mogelijkheid van groepsvorming (TTO5) geïntroduceerd als extra kwaliteitsborging bij significante problematiek in de lokale taximarkt. De wetwijziging heeft als doel de kwaliteit van het taxivervoer voor de consument op de zogenaamde 'opstapmarkt' (standplaatsen en aanhouden op straat) te verbeteren.

Regionaal economisch beleid (2011)

Het Bestuursakkoord van 2011 bevat de afspraak dat het Rijk zich uit het regionaal-economisch domein zal terugtrekken en dit voortaan aan de provincies overlaat. In datzelfde jaar worden beperkte financiële middelen, die resteren van het rijksprogramma Pieken in de Delta, naar de provincies (en enkele grote steden) overgeheveld.

Winkeltijdenwet (2013)

Voorafgaand aan deze wijziging van de Winkeltijdenwet in 2013 hadden gemeenten al de bevoegdheid om afwijkingen van de winkeltijdenwet toe te staan. Met deze wet zijn die mogelijkheden verruimd. Het gaat hier dus niet om een overdracht, maar om een verruiming van reeds bestaande taken en bevoegdheden.

Natuurbeleid (2014)

Dit betreft de overdracht van verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid van de rijksoverheid naar de provincies. De decentralisatie is niet vormgegeven door middel van een wet, maar door het zogenaamd Natuurpact (2013), dat de uitkomst is van onderhandelingen tussen de rijksoverheid en de provincies en voortbouwde op het Bestuursakkoord Natuur uit 2011/2012.⁵

Woningwet (2015)

De herziening van de Woningwet per 2015 was met name ingegeven door de wens om het functioneren van woningcorporaties te reguleren. Gemeenten kregen op grond van de wet nieuwe wettelijke instrumenten om hun positie ten opzichte van de corporaties te versterken.

⁵ Het geheel aan afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid, te weten het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2011, aanvullende afspraken d.d. 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012, wordt vaak gezien als het 'Bestuursakkoord Natuur'. Zie: Kuindersma et al. (2015). *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid*. Wageningen.

Jeugdwet (2015)

In de Jeugdwet van 1 maart 2014 worden gemeenten integraal verantwoordelijk voor jeugdhulp en daarmee ook voor taken die eerder bij de provincie lagen zoals geïndiceerde jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugd-ggz, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het recht op zorg wordt vervangen door een jeugdhulpplicht voor gemeenten.

Wmo 2015 (2015)

Voor een deel van de in deze wet opgenomen taken gold dat gemeenten daar al de verantwoordelijkheid voor hadden. In 2015 kwamen er nu diverse taken uit de AWBZ bij, met name begeleiding en beschermd wonen. Doel van de wet was het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische, psychische of psychosociale problemen, waardoor deze zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen functioneren.

Participatiewet (2015)

De Participatiewet heeft tot doel om zo veel mogelijk mensen aan werk te helpen. Daarnaast is het doel van de wet om de afhankelijkheid van uitkeringen zo klein mogelijk te maken. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet, en hebben daartoe verschillende instrumenten tot hun beschikking. Voor een deel waren dat al bestaande instrumenten, maar in de wet zijn ook twee nieuwe instrumenten ten behoeve van de gemeenten opgenomen (loonkostensubsidie en beschut werk).

Regionale energiestrategieën (2019)

De in 2015 in internationaal verband gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord van Parijs (2015) hebben geleid tot een nationaal Klimaatakkoord tussen kabinet, gemeenten, provincies, waterschappen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven in juni 2019. In het najaar van 2019 hebben de drie koepelorganisaties van de decentrale overheden namens hun leden ingestemd met dit akkoord. Voor de realisatie van de doelen en de opstelling van regionale energiestrategieën werken de waterschappen, provincies en gemeenten op het niveau van 30 regio's samen.⁶

⁶ Vanuit de rijksoverheid zijn de ministeries van EZK en BZK direct betrokken bij de Regionale Energietransitie. Zij participeren niet in de regionale overleggen, maar spelen wel een actieve rol in het faciliteren en ondersteunen van deze regionale overleggen, onder meer in de vorm van diverse brochures, handreikingen en het aanbieden van 'expertisetafels'.

3. Een normenkader voor decentralisaties

Ten behoeve van dit onderzoek is een normenkader voor decentralisatieoperaties ontwikkeld. Hiermee kan een analyse worden gemaakt van decentralisatieprocessen zoals deze zich in het verleden hebben voltrokken, en van de wijze waarop is omgegaan met de interbestuurlijke verhoudingen. Die analyse vormt, samen met het normenkader zelf, de grondslag om tot aanbevelingen te komen voor verbeteringen in decentralisatieprocessen in de toekomst. In dit hoofdstuk wordt het gebruikte normenkader gepresenteerd en toegelicht.

3.1 Bouwstenen en bronnen normenkader

Het normenkader is een hulpmiddel in het onderzoek om tot aanbevelingen ter verbetering van decentralisatieoperaties te komen. Deze normen zijn terug te vinden in nationale en internationale wet- en regelgeving en bestaande interbestuurlijke afspraken (met name bestuursakkoorden en de code interbestuurlijke verhoudingen). Daar zijn relevante andere vindplaatsen, zoals het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel en enkele Rijksdocumenten (handreikingen ten behoeve van regelgeving en beleid) aan toegevoegd. Gezocht is naar normen die betrekking hebben op interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen en decentralisaties in het bijzonder. Daarnaast is ook gezocht naar normen voor de specifieke rol van de minister van BZK op rijksniveau in decentralisatieprocessen en de interbestuurlijke verhoudingen.

De volgende wetten en documenten zijn geanalyseerd:

- Europees Handvest inzake Lokale Autonomie (EHLA)
- Grondwet (met name hoofdstuk 7)
- Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet
- Financiële-verhoudingswet (FVW)
- Code interbestuurlijke verhoudingen 2005 en 2013
- Recente Bestuursakkoorden (2007, 2008, 2011)
- Interbestuurlijk Programma 2018
- Rapport Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), 2018
- Aanwijzingen voor de regelgeving
- Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)
- Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen 2007.

3.2 Algemene beginselen van decentraal bestuur

Analyse van bovenstaande bronnen resulteert in een aanzienlijk aantal normen die kunnen worden teruggebracht tot vier algemene beginselen van decentraal bestuur: het decentralisatiebeginsel (bevoegdheden op het laagst mogelijke niveau), het gelijkwaardigheidsbeginsel (gelijkwaardigheid tussen bestuurslagen), het implementatiebeginsel (aandacht voor de uitvoerbaarheid van taken) en het legaliteitsbeginsel (juridisch vastgelegde en duidelijke afspraken). Per beginsel zijn hieronder de

onderliggende normen weergegeven, met vervolgens ook expliciete aandacht voor de eisen aan de rol van de minister van BZK.

3.2.1 Decentralisatiebeginsel

Het decentralisatiebeginsel houdt in dat decentrale overheden vraagstukken die spelen op hun grondgebied zo veel mogelijk zelfstandig kunnen aanpakken en de hiervoor benodigde democratische besluiten kunnen nemen. Hiervoor is nodig dat overheidstaken op het laagst mogelijke niveau worden belegd,⁷ wat vaak wordt benadrukt met het credo: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Voor decentralisaties betekent dit beginsel dat bij de overdracht van taken ook de verantwoordelijkheden en bevoegdheden volledig op hetzelfde decentrale niveau worden gelegd. Het decentralisatiebeginsel is als zodanig niet in de wet vastgelegd, maar elementen ervan zijn wel te herkennen in de Grondwet (artikel 124) en in de Gemeentewet (artikel 117) en Provinciewet (artikel 115).⁸ De volgende normen liggen aan dit beginsel ten grondslag:

1. Decentralisatiebeginsel: *zijn taken en bevoegdheden zo decentraal mogelijk belegd?*

- | | |
|----|---|
| 1a | Decentraal wat kan, centraal wat moet. Anders gezegd: alleen centraal beleggen wat niet decentraal kan, of als de doelmatigheid of doeltreffendheid het vereist. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden zo laag mogelijk belegd (subsidiariteitsbeginsel). [EHLA art. 4 lid 3 en 4; Gemeentewet art. 117 lid 2; Provinciewet art. 115 lid 2; Waterschapswet art. 2 lid 2; Bestuursakkoord 2007; Code Interbestuurlijke verhoudingen 2013; Aanwijzingen voor de regelgeving 2.13] |
| 1b | Zoveel mogelijk beleidsvrijheid en mogelijkheid tot maatwerk (en zo min mogelijk centrale regels) voor decentrale overheden. [EHLA art. 4 lid 5; Gemeentewet art. 116 lid 1 (2 ^e zin); Provinciewet art. 114 lid 1 (2 ^e zin); Bestuursakkoorden 2007 en 2011; Code interbestuurlijke verhoudingen 2013] |
| 1c | Differentiatie op decentraal niveau is mogelijk. [Gemeentewet art. 109; Provinciewet art. 106] |
| 1d | Differentiatie op decentraal niveau is soms wenselijk. [Code interbestuurlijke verhoudingen 2013; Staatscommissie-Remkes] |
| 1e | Gemeenteraad en provinciale staten moeten de eindverantwoordelijkheid voor uitwerking en uitvoering van beleid (hoofdschap) kunnen waarmaken. [Grondwet art. 125 lid 1; Beoordelingskader CZW; Aanwijzingen voor de regelgeving 5.23 lid 1] |
| 1f | Uitgangspunt is financiering via de algemene uitkering Gemeente- en Provinciefonds. Geen specifieke uitkeringen, tenzij... [FVW art. 16 lid 2; Code Interbestuurlijke verhoudingen 2005 en 2013 en Beoordelingskader 2007; diverse Bestuursakkoorden] |
| 1g | Van decentrale overheden wordt enkel noodzakelijke en zoveel mogelijk eenmalige [cf Sisa] (interbestuurlijke) verantwoording en verantwoordingsinformatie vereist (conform de IBI-spelregels). [Code interbestuurlijke verhoudingen 2013] |
| 1h | Verantwoording over specifieke uitkeringen verloopt via jaarrekeningen gemeenten en provincies. [FVW art. 17a lid 1; Code interbestuurlijke verhoudingen 2005 en Beoordelingskader 2007] |
| 1i | Voor interbestuurlijk toezicht geldt het kader uit de Wrgt: horizontaal toezicht staat voorop. Geen specifiek toezicht tenzij uitvoeringsvervlechting of functioneel bestuur, heldere normen waar je IBT wilt toepassen, en toezicht door de naasthooggelegen bestuurslaag, tenzij die geen expertise heeft op een terrein. [Agenda toekomst toezicht 2018; Aanwijzingen voor de regelgeving 5.24] |

⁷ Ook wel het ‘staatsrechtelijk subsidiariteitsbeginsel’ genoemd, in navolging van Konijnenbelt (1995).

⁸ Volgens de Raad van State (in de eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen uit 2006, p. 22) valt uit genoemde wetten het volgende af te leiden: “Voorzover taakbehartiging goed kan plaatsvinden op “lager” bestuursniveau, behoort ze aan dat niveau te worden overgelaten. Voor bemoeienis van een “hoger” bestuursniveau is plaats voor zover goede taakbehartiging door het “lagere” niveau onvoldoende verzekerd is; dit geldt zowel de vraag op welke wijze de taakbehartiging behoort plaats te vinden als de vraag of bepaalde taken van overheidswege moeten worden behartigd (subsidiariteit).”

- 1j Gemeenten en provincies zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun financiële huishouding. Repressief toezicht is regel, preventief toezicht is uitzondering. [*Gemeentewet; Provinciewet*⁹]

3.2.2 Gelijkwaardigheidsbeginsel

In de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat geen hiërarchie tussen de bestuurslagen, behalve waar die specifiek door de Grondwet is gecreëerd.^{10 11} Er dient sprake zijn van gelijkwaardigheid en partnerschap tussen medeoverheden. Dit principe wordt in de interbestuurlijke verhoudingen geregeld genoemd en benadrukt.¹² Voor decentralisaties betekent dit beginsel dat de rijksoverheid bij de overdracht van taken rekening houdt met de belangen, standpunten en het eigen karakter van decentrale overheden.

De volgende normen liggen aan dit gelijkwaardigheidsbeginsel ten grondslag:

2. Gelijkwaardigheidsbeginsel: zijn medeoverheden gelijkwaardig partner?

- 2a Alleen bij of krachtens wet kunnen taken worden opgedragen aan provincies, gemeenten en waterschappen. Gemeenten en provincies hebben een open huishouding. [*Grondwet art. 124/133; EHLA art. 4 lid 1-2*]
- 2b Er is hiërarchie van regels, maar gelijkwaardigheid tussen bestuurslagen is uitgangspunt, ook bij samenwerking. [*Code Interbestuurlijke Verhoudingen; Raad van State 1^o Periodieke Beschouwing; IBP 2018*]
- 2c Kabinetsinformatuur moet decentrale overheden tijdig consulteren en nieuw kabinet moet overleg voeren met decentrale overheden over hun rol bij beleidsvoornemens. [*Code interbestuurlijke verhoudingen 2013*]
- 2d Concept-wetgeving wordt ter consultatie aan decentrale overheden voorgelegd. Decentrale overheden reageren zo snel mogelijk op een consultatieverzoek. [*Gemeentewet art. 114; Provinciewet art. 112; Code interbestuurlijke verhoudingen 2013*]
- 2e Gemeenten en provincies worden geraadpleegd over c.q. hebben invloed op rijksbeleid dat hen aangaat. Waterschappen worden desgevraagd uitgenodigd voor overleg. [*EHLA art. 4 lid 6, Gemeentewet art. 113; Provinciewet art 111; Waterschapswet art. 57, resp. Code Interbestuurlijke Verhoudingen*]

3.2.3 Implementatiebeginsel

Een andere voorwaarde voor decentralisaties is dat decentrale overheden over de benodigde financiële, juridische en andere middelen beschikken om de vraagstukken die spelen binnen hun grondgebied zelfstandig aan te kunnen pakken. Met andere woorden: decentrale overheden moeten de mogelijkheden en middelen hebben om hun taken uit kunnen voeren. Voor decentralisatieoperaties betekent dit implementatiebeginsel dat bij de taakoverdracht decentrale overheden in staat worden

⁹ Andere bronnen zijn: Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GRT 2020).

¹⁰ S. Munneke (2016). Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap. In: G. Vonk (red.). *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Groningen: RUG; Raad van State (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag, p. 35.

¹¹ Hierbij geldt een hiërarchie van wetgeving: wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen gaan boven provinciale en gemeentelijke verordeningen en waterschapskeuren.

¹² Programmastart Interbestuurlijk programma (IBP) (2018); Code Interbestuurlijke verhoudingen 2013; Raad van State (2013). *Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd. Derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag, onder meer p.10, 27 en 35.

gesteld om de hun toegewezen taken uit kunnen voeren. Dit beginsel is gebaseerd op de volgende normen:

3. Implementatiebeginsel: *is voldoende aandacht geweest voor de (kwaliteit van de) uitvoering?*

- | | |
|----|--|
| 3a | Vooraf toets op uitvoerbaarheid op decentraal niveau. [<i>Bestuursakkoord 2011; Code interbestuurlijke verhoudingen 2013</i>] |
| 3b | Vooraf biedt de rijksoverheid inzicht in financiële consequenties van beleidsvoornemens, en inzicht in de bestuurlijke, praktische en informatiekundige gevolgen van beleidsvoornemens (bestuurlijke uitvoeringstoets). Dit laatste geldt andersom ook voor voornemens van decentrale overheden. [<i>FVW art. 2; Gemeentewet art. 114 lid 2; Provinciewet art. 112 lid 2; Bestuursakkoord 2011; Code Interbestuurlijke verhoudingen 2013; Aanwijzingen voor de regelgeving 4.46 en 7.6; Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving; Beoordelingskader Interbestuurlijke verhoudingen</i>] |
| 3c | Vooraf overlegt de rijksoverheid met decentrale overheden over voor hen relevante zaken en raadpleegt hen tijdig. [<i>Gemeentewet art. 114 lid 1, en ook art. 112 en 113; Provinciewet art. 112 lid 1, en ook artt. 110 en 111</i>] |
| 3d | Instrumentarium voor decentrale overheden ten behoeve van te decentraliseren taken moet op orde zijn. [<i>Staatscommissie-Remkes</i>] |
| 3e | Rijk stelt voldoende financiële middelen voor (medebewinds)taken beschikbaar. [<i>EHLA art. 9 lid 1-2; Gemeentewet art. 108 lid 3; Provinciewet art. 105 lid 3; Staatscommissie-Remkes</i>] |
| 3f | Rijk biedt voldoende voorbereidingstijd voor decentrale overheden bij decentralisaties. [<i>EHLA art. 4 lid 6; Staatscommissie-Remkes; diverse Bestuursakkoorden en de code interbestuurlijke verhoudingen</i>] |
| 3g | Rijk en decentrale overheden overleggen zo vroeg mogelijk om de bestuurlijke en financiële consequenties (inclusief bestuurlijke lasten) voor de provincies, gemeenten en waterschappen van nieuwe Europese beleidsvoornemens te beoordelen. Financiële en bestuurlijke consequenties van Europese regelgeving voor decentrale overheden dienen voorafgaand aan implementatie door het Rijk in kaart te worden gebracht. [<i>Code interbestuurlijke verhoudingen 2013</i>] |

3.2.4 Legaliteitsbeginsel

Het legaliteitsbeginsel vloeit voort uit eisen van de beginselen van de democratische rechtstaat, die stellen dat de organisatie, de werkwijze en het handelen van de overheid gebaseerd is op wetten en regels die democratisch tot stand zijn gekomen. Voor decentralisaties betekent dit dat de overdracht van taken en bevoegdheden gebaseerd moet zijn op wetten, vastgelegde regels en vastgelegde, concrete afspraken die decentrale overheden duidelijkheid verschaffen wat van hen wordt verwacht, en wat zij van de rijksoverheid kunnen verwachten. Dit beginsel is als volgt uitgewerkt:

4. Legaliteitsbeginsel: *rust de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling op wetten, regels en duidelijke afspraken?*

- | | |
|----|---|
| 4a | Decentrale overheden kunnen alleen bij of krachtens de wet tot medebewind worden geroepen. [<i>Grondwet art. 124 lid 2</i>] |
| 4b | Uitgangspunt is de bestuurlijke hoofdstructuur. Geen verplichte samenwerking tussen gemeenten, tenzij. Instelling van nieuwe openbare lichamen enkel op basis van de wet. [<i>Grondwet hoofdstuk 7, en ihbz art. 135; Wgr; Beoordelingskader Interbestuurlijke verhoudingen 2007</i>] |
| 4c | Opgelegde verplichtingen betreffen zoveel mogelijk het 'wat' en niet het 'hoe'. [<i>EHLA art. 4 lid 5 juncto art. 6 lid 1</i>] |
| 4d | Duidelijke en zo mogelijk volledige en uitsluitende toedeling van taken en bevoegdheden aan bestuurslagen. [<i>EHLA art. 4 lid 4; Staatscommissie-Remkes</i>] |
| 4e | De Tweede Kamer moet worden betrokken bij het aangaan van uitvoerende (bestuurs)akkoorden met decentrale overheden en/of maatschappelijke partners. [<i>Staatscommissie-Remkes</i>] |

3.3 Normen voor de minister van BZK

In wetten, bestuursakkoorden, de code interbestuurlijke verhoudingen en aanverwante bronnen wordt aan de minister van BZK¹³ een rol toebedeeld bij het bewaken van de bovengenoemde normen en het bevorderen van decentralisatie. Geordend langs de algemene beginselen van decentraal bestuur kunnen hiervoor de volgende normen worden genoemd:

Decentralisatiebeginsel

- De minister van BZK moet toezien op voldoende beleidsvrijheid voor gemeenten en provincies. [*Gemeentewet art. 116 lid 1 (2^e zin); Provinciewet art. 114 lid 1 (2^e zin)*]
- De minister van BZK bevordert de overdracht van taken aan gemeenten en provincies. [*Gemeentewet art. 117 lid 1; Provinciewet art. 115 lid 1*]
- De minister van BZK moet rijksbeleid dat gemeenten en provincies raakt coördineren (geen instemming moet worden vermeld op aanbiedingsformulier MR). [*Gemeentewet art. 116 lid 1 (1^e zin); Provinciewet art. 114 lid 1 (1^e zin); Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen 2007*]

Gelijkwaardigheidsbeginsel

- De minister van BZK is binnen het Rijk centraal verantwoordelijk voor de bewaking van afspraken en omgangsregels tussen Rijk en decentrale overheden. [*Gemeentewet art. 116 lid 2; Provinciewet art. 114 lid 2; Code interbestuurlijke verhoudingen 2013*]
- De minister van BZK kan t.a.v. rijksbeleid dat decentrale overheden raakt bedenkingen uiten in de richting van andere ministeries, ook als de materie inhoudelijk niet onder zijn verantwoordelijkheid valt. [*Gemeentewet art. 116 lid 3; Provinciewet art. 114 lid 3*]
- De minister van BZK moet zorgen voor periodieke beschouwingen van de interbestuurlijke verhoudingen door de Raad van State en die bespreken met de decentrale overheden. [*Bestuursakkoord 2011; Code interbestuurlijke verhoudingen 2013*]

Implementatiebeginsel

- De minister van BZK moet zorgen dat het decentrale instrumentarium op orde is bij decentralisaties. [*Staatscommissie-Remkes*]

Legaliteitsbeginsel

- De minister van BZK zorgt voor de consistentie in de interbestuurlijke relaties. [*Gemeentewet art. 116 lid 1 (1^e zin); Provinciewet art. 114 lid 1 (1^e zin); Code interbestuurlijke verhoudingen 2013*]
- De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van BZK in het interbestuurlijke verkeer moeten een adequate juridische grondslag hebben. [*Raad van State 4^e Periodieke Beschouwing; Staatscommissie-Remkes*]

¹³ Overigens is het zo dat voor de waterschappen geldt dat (ook) de minister van I&W deze rol vervult.

4. Decentralisatiebeleid in Nederland

Vanaf de jaren zeventig komt er in Nederland langzaam maar zeker een beweging op gang, die een omkering betekent van de centralistische benadering van de verzorgingsstaatsopbouw in het naoorlogse Nederland. Vanaf het begin van de 21^e eeuw krijgt deze decentralisatiegolf steeds meer vaart. Het voorlopige hoogtepunt vormen de omvangrijke decentralisaties van taken in het sociaal domein naar de gemeenten in 2015.

4.1 Voorgeschiedenis

Sinds de invoering van de Gemeentewet in 1851 is het gemeentelijk takenpakket geleidelijk gegroeid.¹⁴ Aanvankelijk stond de overheidsbemoedening in het teken van de liberale nachtwakerstaat: overheidsingrijpen diende tot het uiterste beperkt te blijven en was alleen gelegitimeerd als de openbare orde verstoord dreigde te worden. In de periode daarna nam het aantal gemeentelijke taken gestaag toe. Die ontwikkeling verliep langs twee lijnen. In de eerste plaats was dit het gevolg van plaatselijke initiatieven, met name in de steden. Deze werden niet alleen ingegeven door bezorgdheid over (sociale) onrust en de volksgezondheid (voorkomen van epidemieën) maar ook door overwegingen van sociale rechtvaardigheid.¹⁵ Het ging hierbij vooral om het bestrijden van de problemen van verstedelijking en de negatieve consequenties van de industrialisatie voor de arbeiders. In reactie daarop kwam later ook de nationale overheid met nieuwe initiatieven, met bijvoorbeeld de Kinderwet, de Gezondheidswet en de Woningwet in 1901.¹⁶ Na de Tweede Wereldoorlog zette deze ontwikkeling zich versneld voort. Onder regie van de centrale overheid werden de eerste aanzetten gegeven voor de ontwikkeling van de verzorgingsstaat.¹⁷ In dat stelsel – culminerend in de constitutionele verankering van een aantal sociale grondrechten in 1983 – lag het zwaartepunt bij de nationale overheid, waarbij de gemeenten een belangrijke rol in de uitvoering speelden. Waar gemeenten eerst zelf verantwoordelijkheid namen voor het voeren van sociaal beleid, werden zij nu steeds meer uitvoerders van de rijksoverheid.¹⁸

4.2 Decentralisaties en decentralisatiebeleid vanaf 1980

Deze centralistische benadering van de verzorgingsstaat stuit vanaf de jaren zeventig op steeds meer praktische en politieke bezwaren. Een eerste naoorlogse economische crisis in de jaren zeventig van de 20^{ste} eeuw maakt bezuinigingen op overheidsuitgaven noodzakelijk en vermindert het geloof in centrale overheidssturing. Eerste stappen worden gezet om te komen tot decentralisatie van taken naar de decentrale overheden. Vanaf de jaren tachtig worden diverse decentralisatieoperaties uitgevoerd waarbij taken naar met name de gemeenten worden overgedragen. Voorbeelden daarvan

¹⁴ V. Veldheer (1994). *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokaal bestuur in de periode 1851-1985*. Rijswijk.

¹⁵ Veldheer (1994), p. 74.

¹⁶ J.T. Minderaa (1988). De politieke ontwikkeling in Nederland 1887-1914, In: J.C. Boogman e.a. (red.). *Geschiedenis van het moderne Nederland. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen*. Houten, p. 340.

¹⁷ Veldheer (1994), p. 89 en 104.

¹⁸ Veldheer (1994), p. 103; M. Boogers & R. Reussing (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Enschede: Universiteit Twente.

zijn de Decentralisatienota van 1980, het Decentralisatieplan van 1983 en de Decentralisatie-impuls van 1991.

De Decentralisatienota van het kabinet-Van Agt uit 1980 wordt vaak als vertrekpunt aangewezen voor gestructureerd decentralisatiebeleid. Volgens Schrijver lagen meerdere motieven aan dit 'offensief decentralisatiebeleid' ten grondslag: "Vóór 1980 was de dominante denkklijn dat Binnenlandse Zaken geen eigen rol had om te interveniëren in de organisch groeiende verhoudingen en arrangementen in het binnenlands bestuur. De heersende opvatting was dat regelingen 'nu eenmaal' democratisch tot stand komen door gemeen overleg van het Kabinet met de Staten-Generaal, en dat binnen het kabinet Binnenlandse Zaken slechts één van de twaalf stemmen had, dus altijd het onderspit moest delven tegen een overmacht van vakdepartementen. (...) Na 1980 lag dat anders. Binnenlandse Zaken had een aantal ambitieuze ambtenaren aangetrokken, waarvan politicoloog Elco Brinkman de meest vooraanstaande exponent was. In tegenstelling tot het zittende personeelsbestand in het onderdeel Binnenlands Bestuur, overwegend juridisch opgeleiden (bij de directie Financiën Binnenlands Bestuur was gemeenteamtenaar met GA II3 de gangbare achtergrond), waren deze ambtenaren sociaalwetenschappelijk geschoold en dachten over macht niet als gegeven, maar als iets wat te veroveren was."¹⁹ Eén van de ambities van deze nieuwe lichte ambtenaren was dat het ministerie van Binnenlandse Zaken de verhoudingen tussen de verschillende departementen veranderde. Een mogelijkheid daartoe was dan om de andere departementen te confronteren met door medewerkers van Binnenlandse Zaken 'bedachte' decentralisaties. Een tactiek daarbij was om aankondiging te doen van voorgenomen decentralisaties tijdens kabinetsformaties. Deze aankondigingen konden vervolgens als 'Archimedisches punt'²⁰ dienen om de decentralisaties in gang te zetten. De Decentralisatienota van 1980 deed vervolgens, naar mening van Schrijver, dienst als inventarisatie van beleidsonderdelen van de diverse departementen die zich ervoor zouden lenen om gedecentraliseerd te worden.

Overigens oordelen anderen, zoals bijvoorbeeld de Raad voor het Openbaar Bestuur, minder cynisch over de overwegingen achter de Decentralisatienota: "Het decentralisatiebeleid berust in deze fase op de veronderstelling dat bepaalde doeleinden en aspecten van de kwaliteit van het openbaar bestuur (zoals een geringere afstand tussen bestuur en burger, grotere toegankelijkheid van het bestuur, grotere effectiviteit en efficiëntie, maatwerk en integratie van beleid, grotere verscheidenheid in politieke voorkeuren) zich *altijd* beter laten realiseren in decentrale bestuurlijke stelsels."²¹

Dat decentralisatie efficiëntiewinst betekent, is echter altijd een belangrijke overweging geweest. In het laatste decennium van de 20^{ste} eeuw creëert, naar mening van Schrijver, de als urgent ervaren noodzaak voor bezuinigingen op de overheidsfinanciën een 'window of opportunity' voor een nieuwe decentralisatiegolf. Ook de Raad voor het openbaar bestuur constateert in 2000 dat decentralisaties

¹⁹ J. Schrijver (2015). *De omwenteling die niet kwam. Verkenning van het bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken 1969 – 2009*. Den Haag, pp. 198-199.

²⁰ Schrijver (2015), p. 199.

²¹ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2000). *De Kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*. Den Haag, p. 13 [Cursivering in het origineel].

door de rijksoverheid nadrukkelijk worden gebruikt voor het beheersen en terugbrengen van de rijksuitgaven.²²

Aansprekende voorbeelden van decentralisaties in het laatste decennium van de 20^{ste} eeuw zijn, wat gemeenten betreft, het sociale vernieuwingsbeleid, waaronder de decentralisatie van sociale werkvoorziening, en de decentralisatie van de onderwijshuisvesting.²³ In het ruimtelijk domein komt de inrichting van het natuurbeleid ter discussie te staan. Het toenmalige ministerie van LNV verzet zich sterk tegen het verminderen van de eigen bevoegdheden, maar kan zich uiteindelijk niet onttrekken aan het compromis om een Dienst Landelijk Gebied in te stellen. Dit betreft een zelfstandig bestuursorgaan dat zowel door het Rijk als door de provincies wordt aangestuurd. Schrijver stelt: “Deze unieke organisatie hield de uitvoeringsmacht centraal, terwijl middelen en beleidsvorming werden gedecentraliseerd. Men hoeft niet te beweren dat dit een fraaie oplossing was, maar uitvoerbaar was zij wel en het was de enige manier om LNV in beweging te krijgen.”²⁴

Als Fleurke aan het einde van de 20^{ste} eeuw de balans opmaakt van een kleine 20 jaar decentralisatiebeleid, constateert hij dat de rijksoverheid zo haar eigen redenen heeft om decentralisatie te bevorderen. Hij stelt dat een leidende gedachte in het toenmalige decentralisatiebeleid is dat een aantal ernstige problemen in het functioneren van de rijksoverheid (verkokering, onvoldoende uitvoeringsgerichtheid, gebrek aan maatwerk) zouden kunnen worden opgelost door verplaatsing van de taakuitoefening naar het lokale niveau.²⁵ Voor wat betreft de resultaten meent Fleurke²⁶ dat er zowel sprake is van relatief succesvolle decentralisaties in deze periode (met name de decentralisatie van de stadsvernieuwing) als van mindere resultaten (vernieuwing van het welzijnsbeleid). Zijn pleidooi is om een generieke, rijksbrede aanpak los te laten en om in elke voorgenomen decentralisatie te streven naar maatwerk, en steeds opnieuw te bepalen wat de beste verdeling van bevoegdheden is; een pleidooi dat enkele jaren daarna door de Raad voor het openbaar bestuur wordt onderschreven.²⁷

In zijn periodieke beschouwingen op de interbestuurlijke verhoudingen constateert de Raad van State een voortdurende ontwikkeling in het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid. Een constante is echter de constatering, ruim tien jaar eerder ook al door Fleurke (1997) gedaan, dat decentralisaties vaak bedoeld om problemen van de rijksoverheid op te lossen. In de Tweede periodieke beschouwing uit 2009 worden de motieven achter de voorgenomen decentralisaties samengevat. De diverse voornemens tot decentralisatie worden aldaar gepositioneerd als een poging om knelpunten in het functioneren van de rijksoverheid te verminderen. Voordelen die aan decentralisaties van beleid naar provincies of gemeenten worden onderscheiden, zijn het vergroten van de toegankelijkheid voor en

²² Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2000), p. 14.

²³ Een rapportage van SGB0, het toenmalige Onderzoeksbureau van de VNG, uit 2006 bevat een uitgebreide groslijst van zowel gedecentraliseerde als gecentraliseerde taken in de periode 1980 tot en met 2005. Zie SGB0 (2006), *Verkregen en verdwenen taken van gemeenten. Een inventariserend onderzoek*. Den Haag.

²⁴ Schrijver (2015), p. 220.

²⁵ Fleurke (1997), p. 1; Schrijver is in zijn proefschrift kritischer over de doelstellingen van het Rijk; hij (Schrijver, 2015, pp. 200-201) stelt dat de doelstellingen van het Rijk zeker niet eenduidig waren.

²⁶ Fleurke (1997), pp. 1-2.

²⁷ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2000), p. 15 en verder.

democratische invloed van de burgers op de concrete voorziening, het bieden van maatwerk, toegenomen vrijheid voor de betrokken overheden en daarmee de mogelijkheid van variatie in het aanbieden van de voorziening en verwachtingen over een toenemende efficiency en effectiviteit.²⁸ Ook Boogers et al. constateren een jaar eerder al dat het geregeld de rijksoverheid is die eenzijdig het initiatief nam voor decentralisatie: “De decentralisatie gedurende de afgelopen jaren heeft veelal in het teken gestaan van rijksbelangen. Een departement wilde bezuinigen, of wilde af van al te veel bureaucratische rompslomp, en ging daarom over tot decentralisatie. Of bij de kabinetsformatie was decentralisatie van bepaalde taken afgesproken, en die moest dan ook plaats hebben.”²⁹

De Raad van State becommentarieert in diezelfde tweede periodieke beschouwing de verschillende voornemens voor verdere decentralisaties van het op dat moment zittende kabinet. Voor de provincies betreft dat de bevestiging van het door de Commissie-Lodders (meer hierover in de volgende paragraaf) voorbereide standpunt dat de provincies de regie zouden moeten hebben in de fysiek-ruimtelijke ontwikkelingen in het ‘buitengebied’. Concreet vertaalt zich dat in decentralisatievoornemens, in de richting van de provincies, met betrekking tot duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, waaronder waterbeheer, milieu, energie en klimaat, vitaal platteland, regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer, regionale economie, culturele infrastructuur en monumentenzorg en bovenregionale en internationale samenwerking. Voor gemeenten betreft dat de bevestiging van het door de VNG uitgedragen standpunt dat gemeenten ‘de eerste overheid’ zijn om maatschappelijke problemen aan te gaan. Het Rijk stelt zich tot doel om gemeenten daarin beter te faciliteren, door relevante taken en bevoegdheden over te dragen. Deze tendens was in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw al zichtbaar bij de decentralisatie van de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wmo (2007). Deze op zichzelf al omvangrijke decentralisaties worden in het tweede decennium van de 21^{ste} eeuw nog eens overtroffen met, wat de gemeenten betreft, drie grote decentralisaties in het sociaal domein; de jeugdwet, de Wmo (2015) en het participatiebeleid. Ook wat de provincies betreft wordt er beleid gedecentraliseerd, zoals het regionaal economisch beleid en het natuurbeleid. Voor de waterschappen blijven decentralisaties ‘beperkt’ tot de overdracht van de bestrijding van muskusratten. Al deze decentralisaties sinds 2004 komen in het volgende hoofdstuk meer uitgebreid aan de orde.

Net als Fleurke in 1997 wijzen Boogers en Reussing (2018) erop dat verschillende verwachtingen met betrekking tot decentralisaties niet worden ingelost. Bovendien onderscheiden zij enkele onverwachte en wellicht zelfs ongewenste neveneffecten. Zo constateren zij dat zelden wordt onderzocht of gemeenten door decentralisaties beter in staat zijn om plaatselijke problemen aan te pakken. “Dat heeft iets te maken met die onderzoeken, waar vooral werd gelet op het bereiken van landelijk vastgestelde beleidsdoelen, maar ook met het decentralisatiebeleid zelf. Ook daar stonden vooral de landelijke beleidsdoelen centraal. (...) Er is zo sprake van decentralisatie met een centralistisch oogmerk: de overdracht van taken dient vooral landelijke beleidsdoelen”.³⁰ Al eerder stelde ook Allers

²⁸ Raad van State (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag, pp. 48-49.

²⁹ Boogers et al. (2008), p. 43.

³⁰ Boogers & Reussing (2018), p. 19.

vraagtekens bij de vermeende opbrengsten van decentralisaties.³¹

Het is overigens goed om hier te benadrukken dat resultaten en opbrengsten van decentralisaties niet de focus zijn van dit rapport.

4.3 Ontwikkeling interbestuurlijke verhoudingen

De decentralisaties vanaf de jaren tachtig gaan gepaard met veranderende interbestuurlijke verhoudingen. In deze paragraaf schetsen we de belangrijkste ontwikkelingen.

*1987: Begin van de bestuursakkoorden*³²

Sinds 1987 sluiten opeenvolgende kabinetten van politiek verschillende signatuur aan het begin van hun termijn een bestuursakkoord af met zowel het IPO als de VNG. Het belangrijkste doel is het meer voorspelbaar maken voor de provincies en de gemeenten van het optreden van het Rijk en van het nieuwe kabinet. In het Regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers uit 1986 is het streven naar het afsluiten van deze bestuursakkoorden opgenomen. Deze moeten op hoofdlijnen over de financiële problematiek en het voorgenomen programma van wetgeving gaan. Bij de start van de nieuwe kabinetsperiode starten de onderhandelingen met de medeoverheden. In 1987 worden de uitgangspunten en hoofdlijnen voor de onderlinge samenwerking tussen Rijk en IPO enerzijds en Rijk en VNG anderzijds in twee afzonderlijke bestuursakkoorden opgenomen.³³

Tot de hoofdlijnen van de akkoorden van 1987 behoren onder meer:

1. het tijdig overleggen van het Rijk met de decentrale overheden over beleidsvoornemens en voorgenomen wetgeving, waarbij een redelijke adviestermijn in acht genomen zal worden en afwijking van een advies uitsluitend gemotiveerd zal plaatsvinden;
2. het uitsluitend overdragen van taken aan provincies en gemeenten met de daarbij behorende financiële middelen;
3. het saneren van het aantal specifieke uitkeringen in de desbetreffende kabinetsperiode met 25% door afschaffing, bundeling of overheveling naar het Gemeente- of Provinciefonds.

Na een uitgebreide schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer worden de akkoorden in 1987 door het kabinet ondertekend.³⁴ In 1989 worden de bestuursakkoorden geëvalueerd door het kabinet, het IPO en de VNG. Zij concluderen dat de akkoorden een bijdrage hadden geleverd aan de verbetering van de onderlinge relatie. IPO en VNG gaven daarbij te kennen dat zij voor een volgende kabinetsperiode weer een bestuursakkoord zouden willen afsluiten.³⁵ Het akkoord is ook de basis geweest voor de huidige normeringssystematiek 'samen de trap op en samen de trap af', waarin de voeding van Gemeentefonds en Provinciefonds meebeweegt met de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk.

³¹ Zie bijvoorbeeld: M. Allers (2010). Het Dogma van de Decentralisaties. *Binnenlands Bestuur*, 1 mei 2010, p. 35 en verder.

³² Dit overzicht is in belangrijke mate gebaseerd op: Raad van State (2006). *Spelregels voor Interbestuurlijke Verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, pp. 13-16.

³³ Raad van State (2006), p. 13.

³⁴ Kamerstukken II 1986-1987 19 967, 1 e.v.

³⁵ Kamerstukken II 1986-1987 19 967, 17.

De daaropvolgende kabinetten in 1990, in 1995 en in 1999 sluiten opnieuw bestuursakkoorden af met de VNG en met het IPO. In de toelichting bij de begroting van het ministerie van BZK wordt jaarlijks aan het parlement verslag gedaan van de naleving en de voortgang in de uitvoering van de bestuursakkoorden en de besluitvorming in het Overhedenoverleg.³⁶ De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties) stellen bij de begrotingsbehandeling doorgaans wel vragen over de bestuursakkoorden, maar van een uitgebreide behandeling zoals in 1987 door de Tweede Kamer en grote betrokkenheid bij de bestuursakkoorden in meer brede zin is sindsdien geen sprake meer geweest. Dit is opmerkelijk, gezien het feit dat de bestuursakkoorden afspraken bevatten op diverse andere beleidsterreinen dan dat van BZK, en dus ook van belang zijn voor leden van andere vaste commissies van de Tweede Kamer.

In 1998 ontstaat een nieuwe vorm van interbestuurlijk overleg, die tot op de dag van vandaag nog bestaat. In februari 1998 spreekt het VNG-bestuur met een delegatie van het kabinet-Kok I. Aanleiding is de zorg van de VNG over de financiële positie en zelfstandigheid van gemeenten, veroorzaakt door kwesties als de besluitvorming rond de Zalmsnip³⁷, de precario van telecommunicatieleidingen en de afschaffing van milieuleges voor bedrijven. In de daaropvolgende discussie blijkt sprake te zijn van meningsverschillen over enkele thema's, maar blijken ook beelden te leven die structureel de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten raakten. De conclusie van dat gesprek is dat een weg moet worden gezocht om te vermijden dat Rijk en gemeenten elkaar tegenwerken in plaats van met elkaar werken. Kabinet, VNG en IPO zullen elkaar – na het aantreden van het nieuwe kabinet – regelmatig gaan ontmoeten. Dat wordt het Overhedenoverleg. Ook wordt afgesproken om een gezamenlijk bestuurlijk akkoord te sluiten.³⁸

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) van 1999 wordt voor het eerst één bestuursakkoord afgesloten met zowel het IPO als de VNG. Het BANS bevat voornemens en afspraken over brede, complexe beleidsthema's, zoals sociale infrastructuur en veiligheid, ruimtelijk-economische infrastructuur en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Bij de evaluatie van dit akkoord in het najaar van 2001 blijkt dat er, afgezien van enige tevredenheid over de samenwerking op het procedurele vlak tussen de overheden, vooral ongenoegen bestaat over het BANS. De verspreiding van de informatie over het BANS binnen de ministeries laat te wensen over, en van de 123 afspraken blijkt niet elke afspraak zich te lenen voor resultaat- of prestatiegericht werken.³⁹

³⁶ Kamerstukken II 1995-2005, 24 400 VII, 25 000 VII, 25 600 VII, 26 200 VII, 26 800 VII, 27 400 VII, 28 000 VII, 28 600 VII, 29 200 VII, 29 800 VII en 30 300 VII, nrs. 2.

³⁷ De Zalmsnip was de benaming voor de op 1 januari 1998 door het Kabinet-Kok II ingevoerde lastenverlichting van 100 gulden per huishouden per jaar. De gemeenten waren verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregel.

³⁸ Beleidsdoorlichting BZK Dualisering & Overhedenoverleg (2007), pp. 27-28.

³⁹ Research voor Beleid (2001). *Het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl Een evaluatie*. Leiden, p. i-v.

Het Overhedenoverleg

1999 is de start van het tegelijk met de ondertekening van het BANS ingestelde Overhedenoverleg, bedoeld om ervoor zorgen dat de afspraken uit het BANS worden nagekomen en de uitvoering van de plannen niet wordt gehinderd door schotten tussen de verschillende partijen. Namens het Rijk zijn de minister-president, de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Grote Steden en Integratiebeleid (GSI, later Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties) en van Financiën permanent vertegenwoordigd. De voorzitters van het IPO en VNG zijn eveneens vaste vertegenwoordigers namens de lokale overheden. Afhankelijk van de agenda nemen ook andere bewindslieden en/of leden van de dagelijkse besturen van IPO en VNG aan het overleg deel. Het Overhedenoverleg vindt tweemaal per jaar plaats.

Bij de start van het Overhedenoverleg worden afspraken gemaakt over rol, opzet en werking van het overleg. Deze afspraken zijn in het BANS vastgelegd. In het Overhedenoverleg zien het kabinet, IPO en VNG erop toe dat de op inhoudelijke terreinen gemaakte interbestuurlijke afspraken worden nagekomen. Het Overhedenoverleg zorgt dus voor monitoring van de afspraken. De minister-president zit het Overhedenoverleg voor; de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is coördinerend minister.

Doel is bij aanvang om beleidsonderwerpen systematisch aan te pakken. Van elk beleidsonderwerp komen probleemverkenning, beleidsvorming en -uitvoering aan bod. Bovendien worden controlemomenten (tussenrapportages) afgesproken. In het Overhedenoverleg kunnen ook actuele maatschappelijke of politieke thema's aan de orde worden gesteld.

Het Overhedenoverleg wordt voorbereid door een ambtelijk voorportaal, de zogenaamde ambtelijke agendacommissie (later Kernteam genoemd). De afstemming over de rijksinbreng in het BANS verloopt via de Interdepartementale Commissie Openbaar Bestuur (ICOB) (tegenwoordig: ICBOPD, Interdepartementale Commissie voor Bestuur, Overheid en Publieke Dienstverlening). Ook IPO en VNG hebben interne voorbereidings- en terugkoppelingstrajecten.

Uit een evaluatie van november 2001 blijkt dat de partijen het Overhedenoverleg beschouwen als een ankerpunt waar naartoe wordt gewerkt. Het grootste probleem dat wordt ervaren is dat het overleg zowel een discussieforum als een besluitforum is. Een ander probleem is het verschil in positie van de deelnemers. De ministers kunnen bindende toezeggingen doen, maar dat geldt minder voor het IPO en de VNG, die hun leden niet kunnen binden. Dat maakt het lastig was om harde afspraken te maken.

2004: de eerste code interbestuurlijke verhoudingen

Met het aantreden van het eerste kabinet-Balkenende (2002-2003) komen de bestuurlijke verhoudingen onder druk te staan. Dat begint al bij de regeerakkoorden uit 2002 en 2003 van de kabinetten-Balkenende I en II.⁴⁰ De spanning ontstaat door bezuinigingen met gevolgen voor de decentrale overheden, en in het bijzonder als gevolg van de afspraak in het regeerakkoord het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) af te schaffen. Lange tijd is het vertrouwen onvoldoende om de besprekingen tussen de voormalige BANS-partners te hervatten. Er vindt enige tijd geen Overhedenoverleg plaats omdat met name de VNG weigert nog langer zaken te doen met het kabinet. De VNG signaleert een toenemende centralisatie en uit haar bezorgdheid over de aantasting van de gemeentelijke autonomie; gemeenten fungeren in de ogen van de VNG steeds meer als uitvoeringskantoren van het Rijk. In bestuurlijke overleggen met een informeel karakter worden wel voorzichtige toenaderingspogingen gedaan.⁴¹

⁴⁰ "Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken", strategisch akkoord voor het kabinet CDA, LPF en VVD, 3 juli 2002; "Meedoen, meer werk, minder regels", hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, D66 en VVD, 6 mei 2003.

⁴¹ Beleidsdoorlichting BZK Dualisering & Overhedenoverleg (2007), pp. 29-30.

In 2004 wordt het bestuurlijk overleg weer opgepakt. In juni 2004 spreekt het VNG-congres zijn steun uit voor het rapport van de door de VNG ingestelde 'commissie Autonomie' en draagt het VNG-bestuur op het rapport als uitgangspunt te gebruiken voor de besprekingen met het kabinet en IPO over de verslechterde interbestuurlijke verhoudingen. Aan de hand van het rapport van de commissie Autonomie, de door het ministerie van BZK geschreven kabinetsnotitie 'Ieder zijn rol. Een heroriëntatie op de interbestuurlijke verhoudingen'⁴² en het rapport van de Commissie-Geelhoed⁴³ spreken kabinet, IPO en VNG in de zomer en najaar van 2004 met elkaar teneinde de interbestuurlijke verhoudingen te verbeteren.

Deze besprekingen resulteren in de eerste code interbestuurlijke verhoudingen van januari 2005. In de code hebben de ministers van Algemene Zaken, van Financiën, en van BZK namens het Rijk, het IPO namens de provincies en de VNG namens de gemeenten, hun voornemens met betrekking tot hun onderlinge verhoudingen en spelregels expliciet op papier gezet.

In het Coalitieakkoord van februari 2007 van het kabinet-Balkenende IV wordt aangekondigd dat er met gemeenten en provincies nieuwe bestuursakkoorden zullen worden gesloten: "Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten wordt met kracht bevorderd, uit te werken in twee bestuursakkoorden, waarin afspraken worden gemaakt over de bijdragen van provincies resp. gemeenten aan oplossing van maatschappelijke vraagstukken. In dit kader wordt de helft van het aantal doeluitkeringen omgezet in een generieke bijdrage aan de gemeenten en door een nader in te vullen decentralisatie-impuls met budgetoverheveling en/of met verruiming van het lokale belastinggebied inclusief, bij invoering, voor de burgers compenserende beperking van de rijksbelastingen. In deze bestuursakkoorden worden ook afspraken gemaakt over vermindering van de provinciale en gemeentelijke administratieve lasten voor burgers en bedrijven van minimaal 25%" (p. 36-37).

De onderhandelingen leiden in juni 2007 tot een nieuw akkoord tussen Rijk en gemeenten. De onderhandelingen met de provincies lopen echter vast in de zomer van 2007. Een belangrijke aanleiding voor de spanningen is de verwachte groei van de vermogenspositie van diverse provincies in die tijd, door de (verplichte) verkoop van aandelen van de energiebedrijven NUON en Essent. Op de website van het ministerie van BZK wordt over het mislukken van de onderhandelingen gemeld: "Hierbij speelde mee dat het rijk deze kabinetsperiode een beroep doet op de provincies voor een bedrag van € 800 mln. ter ontlasting van de rijksbegroting". Anders gezegd: het kabinet wilde de provincies met € 800 miljoen korten. Dit voornemen is vastgelegd in het financieel kader 2008-2011 van het coalitieakkoord, in de post 'inlopen vermogensoverschotten provincies'.⁴⁴ Deze post doet niet alleen het overleg tussen Rijk en provincies geen goed, maar leidt ook binnen het IPO tot discussie over de verdeling ervan over de provincies. Daarnaast maakt (vanuit het Rijk) de opstelling van meerdere bewindslieden van de vakdepartementen het sluiten van een bestuursakkoord moeilijk.

⁴² Deze notitie, en daarmee de inhoud daarvan, was voor de onderzoekers niet beschikbaar, omdat deze zich in het archief van Ministerraadsstukken bevindt.

⁴³ Commissie-Geelhoed (2002). *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. Den Haag: IPO.

⁴⁴ Twynstra Gudde (2010) *Evaluatie bestuursakkoorden*, p. 5.

In juni 2007 zegt minister Ter Horst van BZK in het blad *Binnenlands bestuur*: 'We proberen het via de koninklijke weg te regelen door ze [de provincies -red] decentraliseerbare projecten op de rijksbegroting te laten bekostigen. Als dat niet lukt, dan gaan we achthonderd miljoen euro afromen. Ik heb tegen Jan Franssen (voorzitter van het IPO, red.) gezegd dat ik geen behoefte heb om aan het bestaansrecht van de provincies te tornen, maar ik wil wel met de provincies praten over hun core business. We moeten met z'n drieën, rijk, provincies en gemeenten, helder krijgen wie waar over gaat. (...) Ik heb tegen provincies daarom ook gezegd: maak geen nieuw beleid op een terrein waarvoor de eerste verantwoordelijkheid elders ligt'⁴⁵. Blijkbaar ziet het nieuwe kabinet het beperken van de budgettaire ruimte van de provincies als middel ze te dwingen zich op hun kerntaken te concentreren. Naar verluidt is vooral minister Bos van Financiën voorstander van deze pragmatische strategie. Het werkt in eerste instantie maar gedeeltelijk, omdat de provincies zich niet voor de volle kabinetsperiode gewonnen willen geven.

Uiteindelijk sluiten rijksoverheid en provincies in september 2007 een financieel akkoord voor één jaar en stellen ze een gezamenlijke commissie⁴⁶ in, onder voorzitterschap van Tineke Lodders, die het vervolg van de onderhandelingen moet gaan voorbereiden, met als doel in 2008 alsnog tot een bestuursakkoord voor de periode 2009-2011 te komen.

In maart 2008 publiceert de commissie-Lodders haar eindrapport, getiteld 'Ruimte, Regie en Rekenschap'. Rijk en provincies zijn het eens geworden over een lange lijst van taken die de komende jaren naar de provincies kunnen worden gedecentraliseerd, taken die de provincies tot een bedrag van €600 miljoen zelf moeten gaan bekostigen. Volgens de commissie is de provincie de regionale gebiedsautoriteit van de toekomst en moet zij zich concentreren op het ruimtelijk-economisch domein, dat wil zeggen de taken op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, milieu, landelijk gebied, water, verkeer en vervoer en regionale economie. De door de commissie voorgestelde taakverdeling tussen de bestuurslagen vormt een belangrijke bouwsteen voor het bestuursakkoord dat later in 2008 wordt gesloten.

In juni 2008 is het bestuursakkoord Rijk-provincies een feit, bijna zestien maanden na het bereiken van het coalitieakkoord van het kabinet Balkende IV, na een moeizaam onderhandelingsproces.⁴⁷

In 2011 hebben het kabinet-Rutte I, de provincies, de gemeenten en de waterschappen een bestuursakkoord gesloten. Afgesproken wordt dat de omgangsvormen en overige bestuursafspraken voortaan ook gelden voor de Unie van Waterschappen (UvW) en in de plaats komen van de code interbestuurlijke verhoudingen uit 2005, omdat de overige afspraken uit die code hiermee materieel zijn uitgewerkt. Deze afspraken zijn ook voor het kabinet-Rutte II leidend geweest.

⁴⁵ *Binnenlands bestuur*, 8 juni 2007, p.13.

⁴⁶ De commissie-Lodders bestaat uit twee vertegenwoordigers van het Rijk (directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van BZK Andrée van Es en directeur-generaal en vanaf eind 2007 secretaris-generaal André van der Zande van LNV) en twee van de provincies (oud-commissaris van de koningin Hans Alders en IPO-directeur Gerard Beukema).

⁴⁷ Twynstra Gudde (2010).

Begin 2013 wordt de code interbestuurlijke verhoudingen geactualiseerd en herbevestigd als zelfstandig document. De belangrijkste wijziging betreft het artikel over Europa (artikel 9). Daarin spreken de partijen af in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar te overleggen over Europese beleidsvoornemens. Eveneens is hierin vastgelegd dat afspraken tussen Rijk en decentrale overheden op de nationale dossiers mutatis mutandis gelden voor de Europese dossiers.⁴⁸

Kabinetsformatie 2017 en het Interbestuurlijk Programma

Lerend van de ervaringen in eerdere kabinetsformaties beginnen de koepelorganisaties van de gemeenten, provincies en waterschappen al ruim voor de kabinetsformatie van 2017 hun standpunt voor te bereiden. Zij hebben besloten om niet elk voor zich een 'wensenlijstje' te presenteren, maar om als vertegenwoordigers van de decentrale overheden een gezamenlijk aanbod aan het nieuwe kabinet te doen om grote maatschappelijke opgaven, met de steun van de rijksoverheid, aan te gaan. Dit aanbod is vormgegeven in de gezamenlijke investeringsagenda "Naar een duurzaam Nederland" waarin wordt ingezet op samenwerking op de energietransitie, circulaire economie en klimaatadaptatie. Zij verwachten van het nieuwe kabinet commitment, samenwerkingsbereidheid, deregulering en middelen. Deel van het aanbod is om te komen tot interbestuurlijke samenwerking. Het resultaat van deze aanpak is dat onderdelen van het aanbod direct worden opgenomen in het regeerakkoord. Dit leidt er uiteindelijk toe dat in februari 2018 deze koepels samen met het kabinet de Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP) vaststellen. In dit IBP hebben Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen afspraken vastgelegd. Doel daarvan is om te komen tot een gezamenlijke agenda en gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven en meer te bereiken als één overheid. Hoewel het IBP door betrokken partijen nadrukkelijk wordt gezien als een hernieuwde en gedeelde inspanning om op basis van gelijkwaardigheid samen te werken, blijkt uit een eerste evaluatie dat de druk van tijdens kabinetsformaties gemaakte afspraken nog steeds wordt gevoeld. Ondanks de doelstelling om meer in gezamenlijkheid vanuit de maatschappelijke opgaven te werken, en minder vanuit het regeerakkoord, constateert AEF: "Dit punt is gedeeltelijk gerealiseerd. Weliswaar is een deel van de opgaven in gezamenlijkheid gedefinieerd en uitgewerkt, een aanzienlijk deel van de opgaven komt rechtstreeks uit het regeerakkoord."⁴⁹ Tegelijkertijd wordt met betrekking tot het IBP wel vastgesteld dat de verschillende overheden meer op basis van gelijkwaardigheid samenwerken.⁵⁰ In het document wordt aangekondigd dat de code interbestuurlijke verhoudingen gaat worden geactualiseerd op grond van de IBP-afspraken. De overheden hebben afgesproken om dit te doen voor het einde van de huidige kabinetsperiode, zodat de nieuwe code door het nieuwe kabinet en de koepels van decentrale overheden kan worden vastgesteld.

⁴⁸ Raad van State (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, pp. 16-17.

⁴⁹ AEF (2020). *Waarom moeilijk doen als het samen kan, Onderzoek naar de ervaringen met twee jaar Interbestuurlijk Programma (IBP)*. Utrecht, p. 6.

⁵⁰ Idem, p. 7.

5. Analyse decentralisaties Nederland 2004-2020

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd of en in welke mate bij recente decentralisatieoperaties (zoals onderscheiden in hoofdstuk 2) recht is gedaan aan de door ons onderscheiden algemene beginselen van decentraal bestuur. Deze zijn:

De algemene beginselen van decentraal bestuur

Decentralisatiebeginsel: het streven bij decentralisaties is steeds dat de taken en bevoegdheden zo decentraal mogelijk worden belegd, waarbij de 'ontvangende bestuurslaag' veel ruimte en vrijheid krijgt. Maatwerk en differentiatie zijn daardoor mogelijk; de financiering is niet gekoppeld aan specifieke taken of opdrachten en de verantwoording aan andere overheden blijft tot een minimum beperkt.

Gelijkwaardigheidsbeginsel: bij de (voorbereiding van de) overdracht van taken en bevoegdheden tussen bestuurslagen beschouwen en behandelen de betrokken overheden elkaar als gelijkwaardige partners.

Implementatiebeginsel: bij de overdracht van de taken en bevoegdheden is gezorgd voor voldoende beleidsvrijheid en financiële middelen en is voldoende aandacht besteed aan de vraag of de ontvangende overheid in staat zal zijn om de taken en bevoegdheden adequaat uit te voeren.

Legaliteitsbeginsel: de overdracht van taken en bevoegdheden is gebaseerd op wetten, vastgelegde regels en vastgelegde, concrete en duidelijke afspraken.

In dit hoofdstuk wordt niet elk van de 35 deelnormen apart getoetst, maar worden de vier hoofdbeginselen als leidraad genomen. Doel van de analyse is om belangrijke afwijkingen en eventuele patronen daarin op te sporen, en deze in het slothoofdstuk te gebruiken voor het identificeren van mogelijke verbeteringen en aanbevelingen.

5.2 Toetsing normenkader

5.2.1 Het decentralisatiebeginsel

Intentie en uitwerking

In de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, staat niet op voorhand vast welke taken decentraal moeten worden uitgevoerd en op welk niveau. Munneke stelt dat het daarom wenselijk is dat daarbij van geval tot geval wordt gemotiveerd welke voordelen en welke nadelen aan decentralisatie van die specifieke taak zijn verbonden."⁵¹

In de Memories van Toelichting van de bestudeerde decentralisatieoperaties wordt in het algemeen aandacht besteed aan de motivatie om de taken en/of bevoegdheden op een lager niveau te beleggen. Veel van de onderzochte decentralisatieoperaties hebben echter niet als oogmerk om taken zo decentraal mogelijk te beleggen. Dat is althans niet in eerste instantie wat de rijksoverheid ermee beoogt. De aanleiding ligt meestal in de ervaren noodzaak om uitvoeringsproblemen of financiële beperkingen op rijksniveau te verminderen of op te lossen. Dat geldt onder meer voor de Wet werk en bijstand, de Wet maatschappelijke ondersteuning (zowel in 2007 als in 2015), de decentralisatie van het natuurbeleid en de Participatiewet. Dat neemt niet weg dat de overdracht of uitbreiding van taken

⁵¹ S. Munneke (2013a). Decentralisatie op grote schaal. *RegelMaat*, (28)5, pp. 286-287.

wel bijdraagt aan het decentralisatiebeginsel. Voor enkele van de bestudeerde decentralisaties, zoals die van de Rotterdamwet, de Winkeltijdenwet, de Taxiwet en ook de Woningwet, ligt het motief niet (zozeer) in het oplossen van rijksproblemen. Bij deze decentralisaties betreft het geen overdracht van bestaande taken, maar vooral een uitbreiding van bevoegdheden die op verzoek van de gemeenten tot stand is gekomen.

Schaalniveau en (taak)differentiatie

Of de uiteindelijke overdracht van een specifieke taak of bevoegdheid echt 'zo decentraal mogelijk' is, kan niet zonder meer worden vastgesteld. Dat vereist een oordeel over de vraag of de betreffende bestuurslaag een taak of bevoegdheid goed uitvoert of goed kán uitvoeren. Dat oordeel valt buiten het bestek van dit rapport. Het laagst mogelijke niveau is de gemeente. Of een taak bij de gemeenten in goede handen is, kan niet in algemene zin worden vastgesteld, maar is afhankelijk van allerlei factoren, zoals de schaal van het maatschappelijk probleem, de betrokken partijen en het schaalniveau waarop die functioneren, de externe effecten van het bestuur, etc. "Wanneer er geen sprake is van bovengemeentelijke samenhangen, een gemeente geen medewerking behoeft van haar buurgemeente(n) en het gemeentelijk beleid geen substantiële effecten genereert buiten de gemeentegrenzen is een eenduidige toedeling aan de gemeente geïndiceerd", stelden de adviesraden Rob en Rfv in hun advies 'De kunst van het overlaten'.⁵² Dit soort heldere situaties komen in de praktijk over het algemeen niet vaak voor.

Voor de casus van de jeugdzorg kan worden vastgesteld dat er bij elke hervorming door de jaren heen uitgebreid is stilgestaan bij de vraag wat het meest geschikte schaalniveau moest zijn. De achtereenvolgende evaluaties van de jeugdzorg laten zien dat al vóór de decentralisatieoperaties van 2005 en 2015 is erkend dat het zwaartepunt van het verlenen van (preventieve) jeugdhulp, en daarmee ook de regie over die hulpverlening, bij gemeenten berust. De toekenning van de regiefunctie aan de provincies, vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg (2005), is hiermee in tegenspraak, maar ook dit onderdeel is uiteindelijk onder verantwoordelijkheid van de gemeenten gekomen.

In de gevoerde gesprekken is er in dit verband wel op gewezen dat de decentralisatie van de jeugdzorg en de daarmee gepaard gaande regionalisering vanaf 2015 laat zien dat de gemeente zeker niet in alle opzichten het juiste niveau is. Voor veel aspecten is het bovenlokale c.q. regionale niveau beter geschikt. Volgens diverse gesprekspartners is het op dit en veel andere beleidsterreinen onvermijdelijk om in dit verband onderscheid te maken tussen kleine en grote gemeenten: taken die grote steden goed kunnen uitvoeren, zijn voor kleine gemeenten soms te complex, of zijn vanwege andere redenen gebaat bij een regionale aanpak. Dat betekent dat voor een deel van de gemeenten geldt dat het lokale niveau in zekere zin een *te* laag niveau is.

Op meerdere beleidsterreinen laten de evaluaties zien dat voor naar gemeenten gedecentraliseerde taken geldt, dat de betrokken maatschappelijke partijen - zoals werkgevers bij het arbeidsmarktbeleid en zorgaanbieders bij de jeugdzorg - op regionaal niveau moeten worden bediend c.q.

⁵² Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2000), p. 20.

gecontracteerd. Dat is zonder meer een indicator dat het gemeentelijk niveau niet in alle opzichten het meest geschikte niveau is voor het beleggen van de desbetreffende taak.

Deze constatering is niet nieuw. Boogers en Reussing wezen er in 2018 op dat de overdracht van een taak naar het zo laag mogelijke niveau van het lokaal bestuur, in de praktijk betekent dat gemeenten noodgedwongen overgaan tot schaalvergrotingen. De gestage decentralisaties en daarmee taakverzwaring van het lokaal bestuur stelt steeds hogere eisen aan de bestuurskracht van gemeenten en leidt ertoe dat gemeenten steeds meer taken onderbrengen in regionale samenwerkingsverbanden of besluiten te fuseren tot grotere gemeenten. “(...) Vanwege deze dubbelzinnige combinatie van taakuitvoering op een kleinere schaal (van nationaal naar lokaal) onder gelijktijdige schaalvergroting (regionalisering of herindeling) wordt vaak gesproken van een ‘decentralisatieparadox’.”⁵³

In een enkel geval zien we dat bij de bestudeerde decentralisaties is gekozen voor differentiatie tussen grote en kleinere gemeenten bij het beleggen van taken of bevoegdheden. Een voorbeeld daarvan zijn de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen, die met de Wmo 2015 naar gemeenten zijn gedecentraliseerd, maar alleen naar de zgn. centrumgemeenten.⁵⁴ Taakdifferentiatie, met name tussen gemeenten, is wettelijk gezien mogelijk⁵⁵ en wordt (in beperkte mate) door velen in het binnenlands bestuur ook wenselijk geacht, maar komt in de praktijk weinig voor. De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen schreven al in 2000 dat de belangrijkste complicatie hierbij is dat er geen één-op-één relatie is tussen de omvang en de bestuurskracht van gemeenten.⁵⁶ De VNG is er in haar belangenbehartiging op rijksniveau in het algemeen op gericht onderscheid in taken en bevoegdheden tussen categorieën gemeenten te voorkomen. Maar ook op nationaal niveau is er huiver. Bij de decentralisaties in het sociaal domein koos de regering voor verplichte regionale samenwerking in plaats van taakdifferentiatie (in de vorm van een centrumgemeenteconstructie), met als argumenten dat de centrumgemeenteconstructie een significant democratisch deficit kent, niet op draagvlak van gemeenten kan rekenen en de (financiële) risico's vooral bij centrumgemeenten legt.⁵⁷ De twee eerste argumenten zijn overigens in iets mindere mate ook op verplichte regionale samenwerking van toepassing. In haar recente Thorbeckebrief over de toekomst van het openbaar bestuur refereert de minister van BZK aan de mogelijkheid van taakdifferentiatie, en schrijft dat “in de taaktoedeling aan gemeenten en in de bestuurlijke inrichting van gemeenten echter doorgaans [wordt] gestreefd naar uniformiteit”.⁵⁸

⁵³ Boogers & Reussing (2018), p. 2; Zie ook: F. Fleurke (1995). Effecten van decentralisatie. Stand van zaken, *Bestuurswetenschappen*, 1995/2, pp. 101-137.

⁵⁴ Hierbij waren alle gemeenten verantwoordelijk voor deze taken maar kregen alleen centrumgemeenten de benodigde financiële middelen. In de praktijk betekende dit dat deze centrumgemeenten in hun regio een leidende rol kregen bij de uitvoering van deze taak. Per 1 januari 2020 is hieraan een einde gekomen en zijn deze taken vervolgens naar de individuele gemeenten gedecentraliseerd.

⁵⁵ Artikel 109 van de Gemeentewet stelt kort en krachtig: ‘Bij of krachtens de wet kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten’.

⁵⁶ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2000), p. 21.

⁵⁷ Decentralisatiebrief 19 februari 2013, p. 3.

⁵⁸ Kamerbrief 18 oktober 2019.

Beleidsvrijheid en ruimte voor maatwerk

Beleidsvrijheid betreft de vrijheid om eigen afwegingen te maken over de inzet van middelen en daarmee zelfstandig de uitkomsten van het beleid te bepalen. Anders gezegd: beleidsvrijheid is de mate waarin de uitkomsten van beleid tussen overheden mogen verschillen.⁵⁹ Als taken en bevoegdheden worden overgedragen aan andere overheden, is onder meer de veronderstelling dat deze overheden in vrijheid hun beleid kunnen invullen. Dat decentralisaties bijdragen aan meer beleidsvrijheid en ruimte voor maatwerk voor decentrale overheden, is echter zeker geen uitgemaakte zaak.⁶⁰ Staatsrechtgeleerde Elzinga heeft de afgelopen jaren in steeds scherpere bewoordingen gewezen op problemen in dit verband en stelt dat gemeenten steeds meer een filiaal van de rijksoverheid zijn geworden, ondanks of zelfs dankzij de vele decentralisatieoperaties. De wijze waarop onder meer de decentralisaties in het sociaal domein zijn ingevoerd, met een combinatie van door de rijksoverheid nauw omschreven medewindstaken en te weinig beschikbare financiële middelen, maakt volgens hem dat gemeenten in de praktijk nauwelijks beleidsvrijheid meer hebben.⁶¹

De evaluaties van diverse van de bestudeerde decentralisaties bevestigen Elzinga's stellingname. Soms is er weinig beleidsvrijheid bij de overdracht van taken, soms neemt deze ook af in de jaren na de overdracht. Een voorbeeld van het eerste is de Participatiewet, die gemeenten veel verplichtingen oplegt en voor de diverse doelgroepen verschillende instrumenten met elk andere voorwaarden biedt, zoals de groepen die nog onder de oude Wsw- en Wajong-regeling(en) vallen en de groepen die recht hebben op beschermt werk of onder de banenafpraak vallen. Gemeenten ervaren op dit domein een sterke regie en sturingsambities vanuit het Rijk, die het lastig maakt om de beoogde integratie met de zorgwetten in het sociale domein daadwerkelijk te realiseren.⁶² Gemeenten hebben bovendien weinig mogelijkheden om te sturen op de voorwaarden voor de bijstandsuitkering, wat het leveren van maatwerk - denk aan door gemeenten noodzakelijk geachte experimenten met een basisinkomen - ernstig hindert.⁶³ Dat was overigens bij de Wet werk en bijstand ook al een probleem, zo blijkt uit de evaluatie uit 2007.⁶⁴

De evaluatie van de Jeugdwet uit 2018 stelt dat er bij de Jeugdwet niet zozeer sprake is van het inperken van de beleidsvrijheid (na de inwerkingtreding) ofwel recentraliseren, maar dat "evengoed [zou] kunnen worden betoogd dat het begrip decentralisatie misschien niet zo gelukkig gekozen is voor wat de Jeugdwet uiteindelijk allemaal aan het Rijk voorbehoudt".⁶⁵ Boogaard en Van Emmerik

⁵⁹ Raad voor het openbaar bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid*. Den Haag, p.8.

⁶⁰ Boogers et al. (2008). p. 15.

⁶¹ A. Leclercq, 'Geef gemeenten weer ruimte voor politiek' (interview), in: *de Volkskrant*, 8 februari 2020; 'Rijk misbruikt de lokale autonomie', in: *Binnenlands Bestuur*, 6 maart 2020; 'Gemeenteraden moeten en kunnen beslissen over de RES-inbreng', in: *Binnenlands Bestuur*, 4 mei 2020.

⁶² P. van Echtelt, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP, p. 19; Raad voor het openbaar bestuur (2016). *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, p. 13.

⁶³ Zie bijvoorbeeld: <https://vng.nl/artikelen/experimenteren-met-de-bijstand>.

⁶⁴ Zo mochten gemeenten geen categoriale ontheffing van de arbeidsplicht ontlenen. (H. Bosselaar, D. Bannink, C. van Deursen & W. Trommel (2007). *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*, p. 13).

⁶⁵ G. Boogaard & M.L. van Emmerik (2018). Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid. Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet (Bijlage 3B), in: Friele et al. (2018), pp. 143-144.

stellen dat het nooit de bedoeling is geweest van de wetgever om er een 'echte' decentralisatie van te maken, in die zin dat het doel was om gemeenten een zekere beleidsruimte geven om ze integraal maatwerk te laten leveren, maar dat het Rijk een 'stevige stelselverantwoordelijkheid wilde behouden. Ze schrijven: "Het komt ons voor, dat de 'decentralisatie met-stelselverantwoordelijkheid' van de jeugdhulp een nieuw soort verhouding in de decentrale eenheidsstaat creëert die ergens tussen decentralisatie van de organisatie en deconcentratie van de inhoud in zit".⁶⁶ In de evaluatie wordt gesteld dat in de (parlementaire) voorbereiding van de Jeugdwet opvallend vaak is gesproken over de stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid".⁶⁷

Intermezzo: stelsel- of systeemverantwoordelijkheid

Op veel beleidsterreinen geldt dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld zijn over verschillende bestuurslagen. Indien bevoegdheden zijn gedecentraliseerd van het Rijk naar provincies en/of gemeenten rijst de vraag welke verantwoordelijkheid er nog resteert voor de rijksoverheid. In dat verband wordt tegenwoordig vaak gesproken over 'systeemverantwoordelijkheid' of 'stelselverantwoordelijkheid'.

Over dit begrip zijn de afgelopen jaren diverse rapporten verschenen. Daarin worden diverse definities en afbakeningen gehanteerd. Kern van de verschillende definities is de gedachte dat in de complexe bestuurlijke constellaties op de diverse beleidsterreinen één overheid is, die eindverantwoordelijk is voor het functioneren van het stelsel als geheel en die kan ingrijpen als (een onderdeel van) het stelsel ontspoord of dreigt te ontsporen. De Algemene Rekenkamer⁶⁸ voegt daaraan toe dat de verantwoordelijke minister een voorwaardenscheppende en toezichhoudende verantwoordelijkheid heeft, terwijl de verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten is neergelegd bij andere actoren. De Staatscommissie is daar minder beslist over, en stelt dat dit niet eenduidig is geregeld in ons bestel; in sommige gevallen en op sommige terreinen is de verantwoordelijkheid voor resultaten wel degelijk bij de minister neergelegd.

In zijn Vierde periodieke beschouwing van de interbestuurlijke verhoudingen wijst de Raad van State op de risico's van het gebruik van het begrip: "Het gevaar bestaat dat van stelselverantwoordelijkheid een centraliserende werking uitgaat doordat naar aanleiding van incidenten bij de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden de rijksoverheid te snel corrigeert of bijstuurt. Het gevolg daarvan kan zijn dat bevoegdheden die de wetgever heeft gedecentraliseerd in voorkomende gevallen – en op gespannen voet met de bedoeling van de wetgever – feitelijk weer op centraal niveau worden uitgeoefend. De Afdeling stelt vast dat dit risico zich na de recente decentralisaties in het sociale domein reeds in een enkel geval heeft voorgedaan."

In dit rapport raken we aan verschillende vormen van stelsel- of systeemverantwoordelijkheid. Enerzijds wordt deze verantwoordelijkheid door vakministers ingeroepen op de beleidsterreinen waar de bestudeerde decentralisaties zich afspelen, zoals jeugdbeleid en arbeidsmarktbeleid. Anderzijds wordt in dit rapport ingezoomd op de verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het stelsel van (inter-)bestuurlijke verhoudingen.

Een voorbeeld van afnemende beleidsvrijheid is te zien bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Zeker als ook de Wmo 2007 in de beschouwing wordt betrokken is goed zichtbaar hoe de oorspronkelijke wet gemeenten redelijk wat beleidsvrijheid en ruimte voor maatwerk biedt, vanuit de verwachting dat de gemeente beter in staat is om de ondersteuningsbehoefte van mensen in te schatten en te verbinden met het lokale aanbod.⁶⁹ Gemeenten ervaren voldoende beleidsvrijheid, stelt de evaluatie van het SCP uit 2014, en betrokkenen zien in ruime meerderheid voldoende ruimte voor

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ R. Friele et al. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw, p. 93.

⁶⁸ Ministerie van BZK (2015). Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014, p.4.

⁶⁹ M. de Klerk, R. Gilsing en J. Timmermans (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: SCP, p. 34.

hun gemeente om aan te sluiten bij de lokale omstandigheden.⁷⁰ Zichtbaar is echter ook hoe die beleidsvrijheid de laatste jaren langzaam maar zeker werd ingeperkt. Boogaard⁷¹ spreekt in dit verband van recentraliseren. Dat is gebeurd door ingrijpen van de rechter – zo verbood de Centrale Raad van Beroep vrij recent het resultaatgericht indiceren van huishoudelijke hulp, en dat was niet de eerste keer dat de Centrale Raad ingreep -, maar zeker ook door toedoen van de rijksoverheid c.q. de Tweede Kamer. Vaak zijn het de landelijke media⁷² en landelijk opererende cliënten- of belangenorganisaties die eraan bijdragen dat dergelijke zaken belanden bij de Tweede Kamer of de rechter.⁷³ Voorbeelden van dergelijk ingrijpen zijn het verplichte abonnementstarief voor de huishoudelijke hulp onder de Wmo⁷⁴, en eerder al de verplichting (door middel van een AMvB) om een gemeentelijk inkoopplan op grond van kwaliteit vast te stellen.⁷⁵ De evaluatie van de Jeugdwet van 2018 laat aan de hand van een empirische analyse zien hoe de Tweede Kamer de verantwoordelijke staatssecretaris voortdurend aanspreekt op (vermeende) problemen in de uitvoering door gemeenten. Boogaard en Van Emmerik stellen de vraag wat hiervan het effect is op de opstelling van de staatssecretaris: “Vulde hij zijn stelselverantwoordelijkheid op een juiste wijze in door met een AMvB declaraties te standaardiseren, door de Kindertelefoon weer over te nemen, door Treeknormen voor de wachttijden te gaan verplichten, door bovenop het drama in Rotterdam zitten, door nadrukkelijk over de schouder van de wethouder van Almere mee te kijken en door bij concrete casussen praktisch altijd een concrete oplossing te bieden?” Hun antwoord is dat het weliswaar een actievere bemoeienis is dan gepast in de interbestuurlijke verhoudingen, maar dat uit de wetsgeschiedenis van de Jeugdwet blijkt dat het altijd de bedoeling is geweest om de stelselverantwoordelijkheid van de bewindslieden van VWS ruim op te vatten. Dat neemt niet weg dat de auteurs menen dat er zeker ruimte is voor verbetering van de invulling van de stelselverantwoordelijkheid door een iets meer afwachtende houding van de rijksoverheid ten aanzien van lokale incidenten.⁷⁶

In het voorgaande is uitgebreid ingegaan op bestudeerde decentralisaties waarbij (voldoende) beleidsvrijheid ontbrak. Niet toevallig betreft het decentralisaties van taken in het sociaal domein. De Raad voor de financiële verhoudingen stelde in 2017 al dat bij persoonsgebonden dienstverlening de beleidsvrijheid voor overheden (gemeenten) vaak beperkter is dan bij publieke voorzieningen. Dit komt door regelgeving, maar is ook te verklaren uit de maatschappelijke verwachtingen en normen.⁷⁷

De analyse van de onderzochte decentralisaties leveren wel degelijk voorbeelden op van daadwerkelijke uitbreiding van beleidsvrijheid en mogelijkheid tot maatwerk voor gemeenten en provincies. Dat zien we heel duidelijk bij de drie gevallen waar sprake is van uitbreiding van (nieuwe) bevoegdheden voor gemeenten (en dus niet van overdracht van bestaande taken en/of

⁷⁰ M. Kromhout, P. Feijten, F. Vonk, M. de Klerk, A.M. Marangos, W. Mensink, M. den Draak & A. de Boer (2014). *De WMO in beweging. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012*. Den Haag: SCP, p.15.

⁷¹ Boogaard (oratie), 2020; Boogaard, 2019.

⁷² Raad voor het openbaar bestuur (2019), pp. 10-11.

⁷³ Raad voor het openbaar bestuur (2019), pp. 58-65.

⁷⁴ Idem, p. 63.

⁷⁵ Zie ook de kritiek van de Raad van State hierop in zijn vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen, p. 34.

⁷⁶ Boogaard & Van Emmerik (2018), pp. 144-150.

⁷⁷ Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek*. Den Haag, p.11.

bevoegdheden), te weten de Rotterdamwet, de Taxiwet en de Winkeltijdenwet. De uitbreiding van bevoegdheden was een direct gevolg van de praktijkervaringen van gemeenten. In de evaluatie van de Taxiwet wordt bijvoorbeeld vastgesteld dat gemeenten de mogelijkheid om aanvullende kwaliteitseisen te kunnen stellen over het algemeen als positief ervaren. Het geeft ze een meer centrale rol binnen de (vaak lokale) taximarkt, en biedt bovendien ruimte voor maatwerk. Zo kan de verordening worden afgestemd op de lokale situatie en biedt deze de mogelijkheid recht te doen aan de lokale taxiproblematiek.”⁷⁸

Bij de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies is eveneens sprake van een toegenomen beleidsvrijheid voor provincies, aldus het Planbureau voor de Leefomgeving, ook al zorgen nationaal en EU-beleidskaders (zoals het Natuurpact en de Vogel- en Habitatrichtlijn) tegelijkertijd voor uniformering.”⁷⁹ De financiële middelen zijn met deze decentralisatie in het Provinciefonds gestort, en dat biedt flexibiliteit.⁸⁰ Wel constateert het PBL dat veel provincies zich genoodzaakt voelen de beschikbare financiële middelen (en capaciteit) grotendeels in te zetten voor een aantal direct met de Europese biodiversiteitsverplichtingen samenhangende taken, en dat zij daardoor minder investeren in vernieuwing van het natuurbeleid.⁸¹

Op dit beleidsterrein waren door de provincies in dit opzicht slechte ervaringen opgedaan met de eerdere grote decentralisatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) eind 2006, die als een eerste stap van de decentralisatie van het natuurbeleid kan worden beschouwd. Het ILG omvatte een bundeling van rijksmiddelen voor het landelijk gebied, waaronder die voor natuur, en twaalf meerjarige bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies die afspraken bevatten over beleidsprestaties van provincies. De meerjarige bestuursovereenkomsten per provincie waren een nieuw instrument en zouden de provincies meer ruimte bieden om de doelstellingen voor het landelijk gebied flexibel te realiseren, te koppelen aan eigen doelen en met middelen te schuiven. In de praktijk viel deze flexibiliteit en beleidsvrijheid tegen. Het rijksgeld werd niet in het Provinciefonds gestort maar in het zgn. Groenfonds. Het Rijk hield hierdoor controle over de uitgaven en bestedingen van provincies. Dit werd nog eens versterkt door de gedetailleerde prestatiecontracten, de voortgangscontroles (onder meer door het Comité van Toezicht ILG) en de rapportage- en verantwoordingsverplichtingen van provincies richting het Rijk.⁸²

Daarnaast kan uit diverse evaluaties worden afgeleid dat decentrale overheden niet altijd (optimaal) gebruik maken van de geboden beleidsvrijheid.⁸³ Het is een bekend verschijnsel dat gemeenten bijvoorbeeld in grote getalen gebruik maken van modelverordeningen van de VNG. Dat is bij de start van de Wmo in 2007 en ook bij de latere decentralisaties in het sociaal domein zeker gebeurd.⁸⁴ Hier wreekt zich wel dat de voor ons onderzoek gebruikte evaluaties steeds betrekking hebben op de

⁷⁸ M. Kort, L. van Klink & N. van Gils (2014). *Tussentijdse evaluatie taxiwet*. Rotterdam, p. 49.

⁷⁹ R. Folkert & F. Boonstra (2017). *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag, p. 142.

⁸⁰ Folkert & Boonstra (2017), p. 132.

⁸¹ Folkert & Boonstra, p. 15.

⁸² F.G. Boonstra, L.A.W. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst & W. Wamelink (2012). *Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*. Alterra-rapport 2371. Alterra Wageningen UR, Wageningen.

⁸³ Zie: N. Nijdam (2020). *Sturing in 3D*. Den Haag.

⁸⁴ Van den Berg et al. (2013), p. 304; Munneke (2016), pp. 92-93; Boogers & Reussing (2018), p. 20.

eerste periode na de overdracht of uitbreiding van bevoegdheden: of decentrale overheden in de loop van de tijd meer gebruik maken van de mogelijkheid om eigen lokale accenten te leggen, is uit de meeste evaluaties niet af te leiden. Een uitzondering is de Wmo 2007, waarvan de tweede evaluatie uit 2014, laat zien dat het beleid van gemeenten in de loop van de jaren wel degelijk meer uiteen is gaan lopen. Dat duidt erop dat gemeenten na een transitieperiode, waarin ze vanwege onzekerheidsreductie, beperkte ambtelijke capaciteit en efficiencymotieven in zekere zin nog kiezen voor standaardoplossingen, in de loop van tijd meer ruimte gaan maken voor lokaal maatwerk. De evaluatie stelt bijvoorbeeld ook vast dat in de loop van de tijd steeds meer gemeenten integraal Wmo-beleid zijn gaan formuleren, in plaats van apart beleid en doelstellingen voor de diverse deelterreinen van de Wmo, om zo burgers beter te bedienen.⁸⁵

Toezicht en verantwoording

Het normenkader zoals geformuleerd in hoofdstuk 3 van dit rapport bevat binnen het decentralisatiebeginsel verschillende normen die refereren aan het verticale of interbestuurlijke toezicht door het Rijk en het afleggen van verantwoording door decentrale overheden aan de rijksoverheid. In 2008 constateren Boogers et al. dat bij de overdracht van taken en bevoegdheden in het algemeen weinig aandacht is voor de gelijktijdige afbouw van toezichtmechanismen.⁸⁶ Hun conclusie over het decentralisatiebeleid in de periode 1993-2008, gebaseerd op evaluaties van decentralisaties en een enquête onder gemeentesecretarissen en wethouders, is de volgende: “De verantwoordingsdruk bij decentralisatie kan groot kan zijn, en hij gaat soms ten koste van de inzet die nodig is om invulling te geven aan de andere gevraagde capaciteiten. Ook staat de verantwoordingsdruk meestal niet in verhouding tot de omvang van de gedecentraliseerde taken. De door het Rijk ingezette verantwoordings- en toezichtmechanismen houden ook nog eens onvoldoende rekening met lokale omstandigheden van de gemeente. Het lijkt erop dat de sterke verantwoordingsdruk vooral het gevolg is van een gebrek aan vertrouwen op departementen dat gemeenten in staat zijn om de overgedragen taak op de juiste wijze uit te voeren. In veel gevallen is dat wantrouwen ook vanuit de Tweede Kamer gevoed”.⁸⁷ Bij de decentralisatie van de Wet werk en bijstand begin deze eeuw was de vormgeving van het toezicht, met name het uitgebreide specifieke toezicht (in aanvulling op het generiek toezicht) nog een heikele kwestie.⁸⁸

Bij de rijksoverheid heeft sindsdien een omslag plaatsgevonden in het denken (en ook handelen) over toezicht, een omslag die tot uitdrukking is gebracht met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in 2012. Deze wet is blijkens de Memorie van Toelichting sterk beïnvloed door de interbestuurlijke afspraken uit de voorgaande jaren en behelst een ingrijpende vereenvoudiging en ook aanzienlijke vermindering van het (specifieke) interbestuurlijk toezicht.⁸⁹

⁸⁵ M. Kromhout et al. (2014), p. 16.

⁸⁶ Boogers et al. (2008), p.14.

⁸⁷ Idem, p. 40.

⁸⁸ Munneke (2013a), p.296.

⁸⁹ H.B. Winter, S.A.J. Munneke, J.B. Geertsema, E. Krol, J. de Ridder, N. Struiksmā & C. Veen (2017). *Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*. Groningen: Pro Facto, pp. 2-5; Munneke (2013b), p. 81.

Als we met deze bril op kijken naar de meest recente decentralisaties, dan levert dat een gemengd beeld op. De Raad van State ziet in zijn vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen dat het toezichtstelsel onvoldoende is mee veranderd met de decentralisatie van de taken in het sociaal domein, en toenemende onduidelijkheid schept over wie waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden. Gemeenten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor het toezicht, en ook als zij dat (nog) niet voldoende invullen is er daarmee geen taak voor de rijksinspecties.⁹⁰ De Raad van State heeft het dan met name over het toezicht op de uitvoering op lokaal en regionaal niveau.

Kijkend naar de evaluaties van de decentralisaties in het sociaal domein kan worden geconstateerd dat er weinig aan de hand lijkt qua omvang en druk van toezicht op gemeenten. Er wordt in de evaluaties weinig aandacht aan besteed. De evaluatie van de Wrgt uit 2017 laat zien dat het interbestuurlijk toezicht in het sociaal domein door SZW (Participatiewet) en VWS (Wmo 2015 en Jeugdwet) vooral signaalgericht is ('piepsysteem'), en dus weinig lasten voor gemeenten met zich meebrengt.⁹¹ Er zijn wel verschillen tussen de bij de 3D betrokken vakdepartementen in de wijze waarop zij het toezicht in de verschillende wetten hebben geregeld. Op dat punt is er weinig consistentie tussen de drie decentralisaties.⁹² Met name de Inspectie SZW ziet zijn taak vooral als ondersteunen van de minister van SZW bij zijn stelselverantwoordelijkheid in het domein van participatie en werk.⁹³ De Transitiecommissie Sociaal Domein ziet reden tot zorg over de integraliteit van het rijkstoezicht in haar achtereenvolgende rapportages. Vanaf de tweede rapportage in 2015⁹⁴ tot en met de vijfde en laatste van september 2016⁹⁵ pleit zij er steeds opnieuw voor om het toezicht integraler te maken, en het bij één bewindspersoon te beleggen. Dit laatste is voor zover de onderzoekers kunnen vaststellen tot op heden niet gebeurd. Wel zijn de inspecties (deels) gaan samenwerken in het Toezicht Sociaal Domein (voorheen Samenwerkend Toezicht Jeugd).⁹⁶ De minister van BZK wordt – in de derde rapportage - nadrukkelijk opgeroepen om zijn verantwoordelijkheid te nemen voor het systematischer vormgeven en inrichten van het integrale toezicht in het sociaal domein.⁹⁷

Ook op het gebied van verantwoording en verantwoordingsinformatie hebben er in de onderzochte periode grote veranderingen plaatsgevonden. De in 2007 ingevoerd SiSa-systematiek⁹⁸ betekent dat

⁹⁰ Raad van State (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over Interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag, p. 54.

⁹¹ Winter et al. (2017), pp. 9-11.

⁹² 'Toezicht in het sociaal domein: op naar een goed gesprek tussen 'inspectie' en 'geïnspecteerde'', op: Gemeentenvandetoekomst.nl, 22 november 2018. De verschillen blijken ook (indirect) uit de beschrijving van het toezicht door SWZW en VWS in de evaluatie van de Wrgt (Winter, 2017, pp. 83-110).

⁹³ Peters (2019). Controleren van gemeentelijke samenwerking. *Tijdschrift voor Toezicht*, nr. 3, p. 101.

⁹⁴ Tweede rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein "Duurzaam partnerschap en standaarden: basis voor transformatie", 17 april 2015.

⁹⁵ Vijfde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein, "Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht", 30 september 2016.

⁹⁶ Zie: <https://www.toezichtsociaaldomein.nl/over-ons>.

⁹⁷ Derde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein, "Mogelijk maken wat nodig is" 3 september 2015, pp. 13-15.

⁹⁸ SiSa staat voor Single information, Single audit. Met het eerste deel van de term wordt het streven bedoeld dat een overheid maar eenmalig informatie over een taak hoeft aan te leveren, ook als verschillende andere overheden voor hun controletaak die informatie gebruiken. Anders gezegd, dezelfde informatie hoeft niet

gemeenten en provincies via een bijlage bij hun jaarstukken slechts eenmalig verantwoordingsinformatie hoeven te verstrekken. Dit heeft de verantwoording over de besteding van onder meer specifieke uitkeringen aanzienlijk vereenvoudigd. Dat blijkt ook uit onder meer de evaluatie van de Wet werk en bijstand van 2007, die stelt dat gemeenten de verantwoordingssystematiek op basis van SiSa als een verbetering beschouwen. Overigens laat die evaluatie zien dat er door andere informatieverplichtingen aan het Rijk onder de streep overigens nauwelijks sprake is van verminderde administratieve lasten volgens de gemeenten.⁹⁹

Financiering gedecentraliseerde taken

Niet alle bestudeerde decentralisaties gaan gepaard met de overheveling van financiële middelen. Diverse van de decentralisatieoperaties (Taxiwet, Woningwet, Winkeltijdenwet, Rotterdamwet) betreffen zoals eerder aangegeven enkel de uitbreiding van bevoegdheden van gemeenten.

Bij decentralisaties waar wel financiële middelen worden overgedragen, blijkt dat de rijksoverheid grote moeite heeft om de benodigde middelen vrij besteedbaar ter beschikking te stellen. De norm is dat financiële middelen in principe via de algemene uitkering beschikbaar moeten worden gesteld, zoals vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet, de code Interbestuurlijke verhoudingen en diverse Bestuursakkoorden. Het blijkt dat deze norm geregeld wordt omzeild. Weliswaar is het aantal specifieke uitkeringen sterk gedaald, van 56 in 1997 naar nog geen 20 in 2016, maar veel specifieke uitkeringen zijn overgeheveld naar het Gemeentefonds in de vorm van als tijdelijk bedoelde integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen, een nieuwe vorm sinds 2009. Die laatste is onder meer gebruikt voor de overheveling van de middelen voor natuurbeleid in 2014. Beide tussenvormen zijn wel bedoeld voor een specifiek beleidsdoel, maar over de besteding ervan hoeven de decentrale overheden geen verantwoording af te leggen aan de rijksoverheid. Dit rapport is niet de plek voor een gedetailleerde beschouwing van de financiële verhoudingen, maar aan de bestedingsvrijheid van deze tussenvormen zitten in de praktijk haken en ogen.¹⁰⁰ De Raad voor het openbaar bestuur noemt de bestedingsvrijheid van sommige decentralisatie-uitkeringen 'slechts theoretisch'¹⁰¹ en stelt dat decentralisatie-uitkeringen 'in feite verkapte specifieke uitkeringen' zijn¹⁰². De norm van zo min mogelijk specifieke uitkeringen komt voort uit de wetenschap dat deze leiden tot ondoelmatige besteding van publieke middelen en hoge bestuurlijke en verantwoordingslasten¹⁰³; datzelfde geldt dus voor andere uitkeringsvormen die de bestedingsvrijheid beperken. Daarbij past wel de kanttekening dat door de vereenvoudigde verantwoordingsystematiek (SiSa) de administratieve last van specifieke uitkeringen wel is verminderd.

Voor de drie decentralisaties in het sociaal domein wordt zelfs een volledig nieuwe constructie bedacht, het Deelfonds sociaal domein. Behalve de voorwaarde dat het daarin beschikbare geld

steeds voor elke overheid te worden aangeleverd. Het tweede deel van de term heeft betrekking op het streven dat de uitoefening van de taak maar één keer wordt getoetst, zelfs als wederom verschillende overheden (een deel van het) toezicht invullen.

⁹⁹ Bosselaar et al. (2007), p. 43.

¹⁰⁰ Raad voor de financiële verhoudingen (2013). *Afwegingskader bekostiging decentrale taken*. Den Haag, p. 9.

¹⁰¹ Raad voor het openbaar bestuur (2019), p. 11.

¹⁰² Idem, p. 42.

¹⁰³ Idem, p. 43.

volledig aan de drie gedecentraliseerde taken moet worden besteed, kan onderbesteding aanleiding zijn voor rijksonderzoek dat tevens de prestaties van die gemeente bestrijkt en leiden tot een aanwijzing door het Rijk en zelfs opschorting van de uitbetaling. De bestedingsverplichting lijkt vooral bedoeld om in de buitenwereld de bezorgdheid weg te nemen dat een gemeente gelden, die zijn uitgekeerd op titel van zorg voor het sociaal domein, in plaats daarvan gaat gebruiken om financiële problemen elders op de begroting op te lossen. Al in 2014 waarschuwen diverse deskundigen en adviesorganen dat het tegenovergestelde waarschijnlijker is door de omvangrijke korting op de over te hevelen budgetten.¹⁰⁴ Pas in september 2014, ruim drie maanden voor de invoering, wordt het wetsvoorstel door het kabinet ingetrokken, en wordt besloten de middelen voor de drie decentralisaties gezamenlijk met één integratie-uitkering aan de gemeenten over te dragen. De middelen van deze integratie-uitkering, die enkel aan de betreffende taak mogen worden besteed, zijn in 2020 opgegaan in de algemene uitkering. Naast deze integratie-uitkering waren er per 2015 voor bepaalde taken ook nog aparte geldstromen voor gemeenten, zoals een aparte integratie-uitkering voor de 'oude' Wmo, aparte decentralisatie-uitkeringen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang en een specifieke uitkering voor het inkomensdeel (I-deel) van de Participatiewet.¹⁰⁵

Als we verder terugkijken in de tijd leidt de financiering van de Wmo 2007 tot een duidelijke les. Vanwege de decentralisatie- en maatwerkgedachte was een overheveling naar het gemeentefonds aangewezen, maar vanwege de onzekerheden of het budget toereikend was, is deze geldstroom voor huishoudelijke hulp tot op heden apart zichtbaar gehouden in de Integratie-uitkering Wmo. De Raad voor de financiële verhoudingen schreef in 2017 dat deze aparte zichtbaarheid zo lang is volgehouden, dat deze tot 'potjesdenken' bij zowel Rijk als gemeenten en tot 'uniforme versobering ('kaalslag')' heeft geleid: enerzijds heeft het Rijk budgettaire ingrepen in de Integratie-uitkering Wmo gedaan als betrof het een budget met een vastgesteld doel; anderzijds gingen gemeenten hier in mee, hanteerden de 'rijksnorm' als lokale norm en vertaalden de bezuiniging bijna één-op-één door in hun uitgaven. Zij maakten dus geen integrale afweging binnen het geheel van hun taken die ze uit het Gemeentefonds bekostigen.¹⁰⁶

Positie en 'hoofdschap' van de volksvertegenwoordiging op lokaal en provinciaal niveau

Dat in het lokaal en provinciaal bestuur eerst en vooral verantwoording moet worden afgelegd aan gemeenteraden en provinciale staten, is een essentiële norm in ons democratisch bestel waarvoor steeds aandacht lijkt te moeten worden gevraagd. Zo formuleert de Raad voor het openbaar bestuur het in 2010 in zijn rapport over het einde van het blauwdruk-denken uit 2010 kort en krachtig als een belangrijk ontwerpprincipe voor de inrichting van het binnenlands bestuur: 'Taken liggen daar waar verantwoording mogelijk is'. Boogers en Reussing stellen in hun onderzoek naar 15 jaar decentralisaties dat de decentralisaties de rol van gemeenteraden ten opzichte van het college van B&W hebben verzwakt.¹⁰⁷

¹⁰⁴ G. van Nijendaal (2014). Drie decentralisaties in het sociale domein. In: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.). *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*. Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, p.97.

¹⁰⁵ Raad voor de financiële verhoudingen (2017), p. 12.

¹⁰⁶ Raad voor de financiële verhoudingen (2017), p. 10.

¹⁰⁷ Boogers & Reussing (2018), p. 18.

Het onderzoek was niet in eerste instantie gericht op de vraag of en in welke mate gemeenteraden en provinciale staten hun rol als hoogste orgaan kunnen waarmaken. Dat is immers een veelomvattende en niet gemakkelijk te beantwoorden vraag. Want wat is dan die rol als hoogste orgaan, en vooral: hoe stel je dat vast, voor 355 gemeenten en 12 provincies, op een brede waaier aan beleidsterreinen? In algemene zin kan er echter wel op worden gewezen dat de eerder geconstateerde gebrekkige beleidsvrijheid bij diverse decentralisaties de kaderstellende rol van gemeenteraden ernstig beperkt. Dat is ook het punt dat Douwe-Jan Elzinga recentelijk nadrukkelijk heeft gemaakt.¹⁰⁸ Daarnaast ondermijnt de verplichte regionale samenwerking op diverse beleidsterreinen de positie van de gemeenteraden. Uit alle onderzoeken die hiernaar zijn gedaan de afgelopen jaren¹⁰⁹ wordt duidelijk dat regionale samenwerking de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden ernstig bemoeilijkt: de raden staan op grote afstand van de afwegingen die op regionaal niveau worden gemaakt, en die afstand en de complexe bestuurlijke structuur (governance) staat ook controle in de weg. Voor de Participatiewet en de Jeugdwet is er op dit punt een duidelijk zichtbaar probleem, omdat allerlei afwegingen verplicht op regionaal niveau moeten worden gemaakt.¹¹⁰ Voor de jeugdzorg geldt bovendien dat de uitvoering van het beleid voor een belangrijk deel plaatsvindt door gespecialiseerde publieke en private organisaties. Dat gegeven maakt het voor gemeenteraden moeilijk om inzicht te krijgen in de jeugdhulp en eigen keuzes te maken.

In het geval van de regionale energiestrategieën is de situatie anders. Op dit beleidsterrein is er niet voor gekozen om de verantwoordelijkheid bij een bestaande bestuurslaag te leggen, maar om de staatsrechtelijke niet-bestaande 'regio' centraal te stellen. Op nationaal niveau zijn tussen (onder meer) het Rijk en de koepelorganisaties van gemeenten, provincies en waterschappen in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt, die in de regio's nader moeten ingevuld en uitgevoerd in regionale energiestrategieën, met concrete bijdragen van de individuele gemeenten, provincies en waterschappen. Wat dit concreet betekent voor elke betrokken volksvertegenwoordiging (gemeenteraden, provinciale staten, algemeen bestuur waterschappen) is in deze fase van het proces niet te beoordelen. Enerzijds zijn de nationale doelen bepaald, en moeten de regio's en de individuele gemeenten, provincies en waterschappen hun bijdrage daaraan leveren. Daar hebben de raden, staten en algemeen besturen van de waterschappen niks over te zeggen (gehad).¹¹¹ Anderzijds kunnen alle decentrale overheden en hun volksvertegenwoordigingen in regionaal verband mede bepalen hoe deze doelen zullen worden behaald.¹¹² Voor het Interbestuurlijk Programma (IBP) worden in de evaluatie vergelijkbare kanttekeningen geplaatst. Decentrale overheden hebben de opstelling

¹⁰⁸ Zie voetnoot 61.

¹⁰⁹ Zie onder meer: Boogers & Reussing (2018); Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). *Raad & Regionale Samenwerking 2017. Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling*. Den Haag; M.J.G.J.A. Boogers, P.J. Klok, S.A.H. Denters & M.P.T. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente; Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag; Daadkracht (2014 en 2017). *Nationaal Raadsleden Onderzoek 2014 en Nationaal Raadsleden Onderzoek 2017*. Nijmegen.

¹¹⁰ Meer daarover in paragraaf 5.2.2., die betrekking heeft op het 'gelijkwaardigheidsbeginsel'.

¹¹¹ De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020, p. 29) stelt in haar tussenrapportage dat niet is geregeld wat er gebeurt als de volksvertegenwoordiging van één van de betrokken overheden niet instemt met de regionale afspraken.

¹¹² Zie onder meer: Democratie in Actie (2020). *Regionale Energiestrategieën en besluitvorming*. Den Haag.

ervan vooral als een ‘Haags feestje’ ervaren, en de evaluatie beveelt aan om de volksvertegenwoordigingen van gemeenten, provincies en waterschappen er in het vervolg meer bij te betrekken.¹¹³

Voor enkele andere decentralisaties kan, met enige voorzichtigheid, worden vastgesteld dat de overdracht de decentrale volksvertegenwoordiging beter in staat stelt zijn rol te vervullen. De uitbreiding van gemeentelijke bevoegdheden door middel van de Rotterdamwet, de Woningwet, de taxiwet en de Winkeltijdenwet bieden gemeenten en daarmee ook gemeenteraden de mogelijkheid om effectiever op te treden c.q. te sturen op de betreffende beleidsterreinen. In hoeverre dat ook daadwerkelijk het geval is, is niet voor alle decentralisaties even goed vast te stellen. Maar uit de evaluatie van de Woningwet blijkt bijvoorbeeld dat méér gemeenten een woonvisie zijn gaan opstellen en dat zij actiever zijn gaan sturen op het maken van prestatieafspraken met woningcorporaties.¹¹⁴ Het was geen onderwerp van evaluatie, maar te verwachten is – zo formuleren wij met terughoudendheid – dat gemeenteraden hier ook (vaker) bij zijn betrokken.

5.2.2 Het gelijkwaardigheidsbeginsel

De betekenis van bestuursakkoorden en de code interbestuurlijke verhoudingen

Een belangrijke aanwijzing voor het nastreven van gelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen zijn de wekerende bestuursakkoorden tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden en de andere interbestuurlijke afspraken door de jaren heen. In hoofdstuk 4 is hier uitgebreid aandacht aan besteed. Schrijver (2015) stelt dat het eerste bestuursakkoord in 1987 expliciet bedoeld is als symbool voor de gelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen, een gelijkwaardigheid die na de oorlog was weggezaakt en die door de contractvorm uitstekend tot uiting kon worden gebracht.¹¹⁵ In al deze bestuursakkoorden, de code interbestuurlijke verhoudingen en het Interbestuurlijk Programma (IBP) wordt benadrukt dat de verschillende overheden op basis van gelijkwaardigheid samenwerken bij gezamenlijke opgaven. Om dat te bevestigen en ook te versterken, bevatten deze documenten afspraken over onder meer omgangsvormen, het tijdig maken van afspraken, de consultatie van de verschillende overheden gedurende kabinetsformaties, het beschikbaar stellen van middelen aan decentrale overheden voor hun bijdrage aan het aangaan van de maatschappelijke opgave en het maken van afspraken over vermindering van toezichtlasten en verantwoording.

Bij al deze afspraken vallen kanttekeningen te maken. Allereerst is het natuurlijk zo dat het maken en vastleggen van al deze afspraken niet betekent dat deze in de praktijk altijd volledig worden nageleefd. In zijn eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen constateert de Raad van State: “Uit de beschrijving van de voorgeschiedenis en de inhoud van de Code blijkt, dat de behoefte om de uitgangspunten voor de verhoudingen tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten vast te leggen, daarvoor nadere afspraken te maken en gemeenschappelijke acties overeen te komen, in de afgelopen 20 jaar nagenoeg ongewijzigd zijn gebleven. Steeds bleek de behoefte die uitgangspunten, acties en afspraken opnieuw te bevestigen, overigens zonder dat altijd

¹¹³ AEF (2020), pp. 8-9.

¹¹⁴ Ministerie van BZK (2019). *Evaluatie van de herziene Woningwet*. Den Haag, pp. 50-61.

¹¹⁵ Schrijver (2015), pp. 210-211.

geëxpliciteerd werd waarom dit nodig werd geacht.”¹¹⁶ Uit evaluaties van de bestuursakkoorden¹¹⁷ blijkt keer op keer dat op verschillende beleidsinhoudelijke dossiers waarover afspraken zijn gemaakt wel vorderingen worden geboekt, maar dat er tegelijkertijd twijfels zijn of de vastgelegde omgangsvormen wel voldoende bekend zijn bij alle betrokkenen en ook daadwerkelijk worden nageleefd. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de code interbestuurlijke verhoudingen bij veel mensen die actief zijn in het openbaar bestuur onbekend is.¹¹⁸ Ook bestaat er de nodige twijfel of het Rijk wel voldoende middelen beschikbaar heeft gesteld om de ambities waar te maken.¹¹⁹ Uit het periodieke belevingsonderzoek dat het ministerie van BZK laat verrichten naar de beleving van de interbestuurlijke verhoudingen onder ambtenaren van alle bestuurslagen wordt verder duidelijk dat veel ambtenaren van gemeenten en provincies vinden dat het Rijk zich op veel beleidsterreinen steeds meer als ‘baas’ van decentrale overheden opstelt.¹²⁰

Schrijver (2015) wijst er daarnaast nadrukkelijk op dat de bestuursakkoorden vooral een spel zijn tussen het ministerie van BZK en de koepelorganisaties VNG en IPO, waar individuele gemeenten of provincies nauwelijks bij betrokken zijn: “Dit had zeker ook anders gekund, zij het dat noch VNG en IPO, noch Binnenlandse Zaken zich konden losmaken van het dominante dichotome denken over de verhouding tussen Het rijk (de boze vakdepartementen) en dé decentrale overheden.”¹²¹

Win-win

Voor alle bestudeerde decentralisaties geldt dat de betrokken overheden elk voor zich voordelen zagen in de overdracht van taken en bevoegdheden, en er veelal sprake is van gezamenlijk initiatief. Anders gezegd: er zijn geen decentralisatieoperaties gevonden waar de decentrale overheden zich tegen de overdracht (of uitbreiding) van taken en bevoegdheden hebben verzet.

Zo heeft de VNG sinds 2007 vanuit het perspectief van de gemeente als eerste overheid¹²² actief gelobbyd voor de overdracht van de omvangrijke taken in het sociaal domein. Kuindersma et al. (2015) wijzen erop dat de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies goed aansluit bij de ‘primaire rol van de provincies in het ruimtelijk-economische domein’, een rol die de provincies en het IPO vanaf 2008 expliciet claimen. ‘De provincie kan als gebiedsregisseur op regionaal niveau diverse belangen en opgaven koppelen en zorgen voor een effectieve uitvoering, zo is de gedachte’, aldus Kuindersma et al. De auteurs wijzen ook op meer ‘politieke’ motieven van zowel Rijk als provincies om het natuurbeleid te decentraliseren: ‘Naast financiële motieven heeft de decentralisatie ook een ideologische component. Het nieuwe kabinet Rutte I wilde afrekenen met natuurbeleid in oude zin. Decentralisatie naar provincies was daar een onderdeel van. Hiermee liet het toenmalige kabinet zien

¹¹⁶ Raad van State (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag, p. 18.

¹¹⁷ Twynstra Gudde (2010), pp. 37-39; Zie ook de periodieke beschouwingen over interbestuurlijke verhoudingen van de Raad van State, onder meer de tweede (pp. 40-41).

¹¹⁸ Decisio (2016). *Belevingsonderzoek Interbestuurlijke Verhoudingen Editie 2016*. Amsterdam, p. 11.

¹¹⁹ Decisio (2016), pp 20-21.

¹²⁰ Decisio (2016), p. 19.

¹²¹ Schrijver (2015), p. 213.

¹²² Afgeleid van het gelijknamige rapport van de VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (ook wel: Commissie-Van Aartsen) uit 2007.

het natuurbeleid minder belangrijk te vinden (...). Voor de provincies op hun beurt was de decentralisatie een kans om hun profiel als onmisbaar middenbestuur te versterken.”¹²³

De decentralisatie van de muskusrattenbestrijding kan worden gezien als de bevestiging van een praktijk waarin betrokken overheden (provincies en waterschappen) al hadden geconstateerd dat deze taak beter op zijn plek was bij de waterschappen. In een korte evaluatie van de Unie van Waterschappen uit 2013¹²⁴ wordt deze verwachting bevestigd.

Bij deze constatering dat decentralisaties mede op initiatief en met instemming van gemeenten, provincies en waterschappen hebben plaatsgevonden past wel de kanttekening dat ‘de decentrale overheden’ zelf niet deelnemen aan het overleg en de onderhandelingen voorafgaand aan de decentralisatie, maar zich laten vertegenwoordigen door de koepelorganisaties (VNG, IPO en UvW).¹²⁵ Met name binnen de grote vereniging VNG is niet altijd sprake van volledige overeenstemming.¹²⁶

Voor de rijksoverheid is de noodzaak van bezuinigingen vaak een belangrijke overweging voor de overdracht.¹²⁷ Dit motief van kostenbesparing is bij veel van de bestudeerde decentralisaties aanwezig, en wordt ook in de literatuur genoemd als een belangrijke (neven-)doelstelling¹²⁸ van decentralisatie, zowel naar de gemeenten als de provincies. De Raad van State stelt in dit verband dat het realiseren van budgettaire opgaven bepalend is geweest bij het inwerkingtreden van de decentralisaties in het sociale domein.¹²⁹ Munneke wijst erop dat als bezuinigen het doel is, dat dit mogelijk in strijd is met de wettelijke verplichting van de rijksoverheid in artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet om de kosten van een overgedragen medebewindstaak volledig te vergoeden.¹³⁰

Ook: decentralisaties op aandringen van gemeenten

Voor diverse van de bestudeerde decentralisaties kan worden gesteld dat deze mede op verzoek, c.q. aandringen van gemeenten tot stand zijn gekomen. Dat geldt onder meer voor de Rotterdamwet, de

¹²³ Kuindersma et al. (2015), p. 21.

¹²⁴ Unie van Waterschappen (2013). *Evaluatie overdracht Muskusrattenbestrijding. Brief aan de Minister van Infrastructuur & Milieu van 29 januari 2013.*

¹²⁵ Die feitelijke constatering laat los van de vaststelling dat de Gemeentewet en Provinciewet regelen dat het Rijk gemeenten en provincies op de hoogte kan stellen en raadplegen via ‘een instantie die voor deze [te weten de colleges] representatief kan worden geacht’. Ook is hiermee niet gezegd dat de besluitvorming binnen de verenigingen VNG, IPO en UvW niet goed of niet zorgvuldig zou zijn geregeld.

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld diverse artikelen uit de periode 2011-2015 op de VNG-website, waarin de toenmalige directieleden van de VNG bij werkbezoeken aan kleine gemeenten kritisch werden ontvangen, zoals: <https://vng.nl/artikelen/bergeijk-komt-op-voor-belangen-kleine-gemeenten>, of <https://vng.nl/artikelen/scherpenzeel-wil-weten-hoe-de-vng-de-toekomst-van-de-kleine-gemeenten-ziet>. Dergelijke kritiek is van alle tijden (zie bijvoorbeeld ook: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/kleine-gemeenten-niet-tevrede-over-vng.94386.lynkx>), maar de mate waarin de kritiek wordt geuit vertoont door de tijd heen wel verschillen.

Mede in reactie op deze signalen heeft de VNG rond 2015 het overlegplatform voor kleinere gemeenten weer nieuw leven ingeblazen.

¹²⁷ Zie onder meer: Munneke (2013a), p. 286.

¹²⁸ Zie onder meer Fleurke (1997); Boogers et al. (2008); Boogers & Reussing (2018). Munneke (2013a, p. 286) noemt het een oneigenlijk motief voor decentralisatie, maar los van de vraag of er eigenlijke en oneigenlijke motieven bestaan, is het in de praktijk een veelvoorkomende realiteit.

¹²⁹ Raad van State (2016), p. 18.

¹³⁰ Munneke (2013a), p. 286.

Winkeltijdenwet en de Taxiwet. Zo staat in de Memorie van Toelichting bij de Rotterdamwet te lezen: “De regering werkt samen met de grote steden voortvarend aan de krachtige stad. Daarom staat de regering welwillend tegenover pleidooien van de grote steden om hun bevoegdheden en mogelijkheden te verruimen, als deze ontoereikend zijn om grootstedelijke problemen op lokaal niveau aan te pakken.”¹³¹ In het geval van de Winkeltijdenwet laat de Memorie van Toelichting zien dat er in de voor de invoering van die wet bestaande situatie veel onduidelijkheid bestond over de voorwaarden waaronder gemeenten koopzondagen konden toestaan, wat gemeenten hinderde in het voeren van lokaal beleid op dit terrein.¹³²

Top-down of bottom-up?

De casus van de regionale energiestrategieën is een bijzondere in deze analyse. In 2015 heeft de Nederlandse overheid zich verbonden aan internationaal overeengekomen klimaatdoelen. De decentrale overheden hebben geen invloed gehad op de vastgestelde ambities. Daarmee ligt het initiatief voor dit beleid in essentie bij de rijksoverheid. Tegelijkertijd zijn de doelen in nauw overleg met de koepelorganisaties van de waterschappen, provincies en gemeenten uitgewerkt in een Klimaatakkoord. Provincies, gemeenten en waterschappen hebben ingestemd met de door hun koepels gemaakte afspraken.¹³³ De rijksoverheid laat de betrokken decentrale overheden vervolgens ruimte om in regionale samenwerking verder invulling te geven aan de doelstellingen van het akkoord. Het Rijk zit in de regio's niet aan tafel, stuurt niet actief mee, maar faciliteert en ondersteunt wel. Deze bijzondere vorm van regionale samenwerking impliceert dat provincies, gemeenten en waterschappen onderling op basis van gelijkwaardigheid kunnen samenwerken. In die samenwerking heeft niemand doorzettingsmacht of 'het laatste woord', alleen op basis van samenwerking en overleg kan er sprake zijn van voortgang.¹³⁴ Aangezien het beleid zich nog in een pril stadium bevindt, is het te vroeg om vast te stellen of dit tot de gewenste inhoudelijke resultaten zal leiden en of het gelijkwaardigheidsbeginsel gestand kan worden gedaan. Immers, de nationale overheid heeft zich in internationaal verband verplicht tot resultaten.¹³⁵

Regeerakkoorden doen af aan gelijkwaardigheid

Afspraken in regeerakkoorden die gedurende kabinetsformaties worden gemaakt staan vaak aan de basis van voorgenomen decentralisaties. Soms worden medeoverheden daardoor overvallen: niet zozeer door het feit dát gedecentraliseerd gaat worden, maar wel vaak door de voorwaarden die er in het regeerakkoord aan worden verbonden. Vaak betreft het voorgenomen bezuinigingen, zoals onder meer zichtbaar is bij de decentralisatie van het natuurbeleid en de decentralisaties in het sociaal

¹³¹ Kamerstukken II 2004–2005 30 091, 3, p. 1.

¹³² Kamerstukken II 2009–2010 32 412, 3, p. 7.

¹³³ De koepelorganisaties hebben, nadat het voornemen voor het aangaan van een nationaal Klimaatakkoord bekend was gemaakt, de opvattingen van hun leden over het afgesloten akkoord geïnventariseerd. In ruime meerderheid hebben deze ermee ingestemd. Dat is geen garantie dat dat straks ook het geval is voor individuele gemeenten, provincies of waterschappen en hun volksvertegenwoordiging.

¹³⁴ Er bestaan overigens wel mechanismen die garanderen dat geen van de betrokken gemeenten, provincies of waterschappen zich aan de samenwerking kunnen onttrekken. In dat geval kan ofwel de provincie of de minister een aanwijzing opleggen.

¹³⁵ De door de regio's in het najaar van 2020 genoemde ambities worden door het PBL nagerekend, om zo te bepalen of deze ambities voldoende zijn om de algemene klimaatdoelen te behalen. Indien deze ambities daartoe tekortschieten zullen de betrokken koepelorganisaties de 'tekorten' bespreken en onderling bepalen op welke wijze van de regio's extra inspanningen zullen worden verlangd.

domein in het regeerakkoord van 2012.¹³⁶ Door het vastleggen in een regeerakkoord krijgen de voornemens vaak een dwingend en onomkeerbaar karakter, waarop andere partijen dan de betrokken departementen nog maar weinig invloed hebben. Door deze gang van zaken ervaren de decentrale overheden lang niet altijd gelijkwaardigheid bij voorgenomen decentralisaties. De Raad van State zegt in zijn vierde periodieke beschouwing over het regeerakkoord van 2012 in relatie tot de decentralisaties in het sociaal domein: “Met het regeerakkoord werd tot definitieve herschikking besloten, inclusief het financieel kader daarvan. De koepels [van decentrale overheden – red.] hadden wel overleg met de informateurs en nadien vond bestuurlijk overleg plaats met het kabinet, maar daarin vormden de afspraken tussen de fracties in de Tweede Kamer in het regeerakkoord een vaststaand gegeven inclusief het financieel kader dat daarvoor was vastgesteld. Decentrale overheden hebben de tijdens de formatie gemaakte keuzes als een dictaat van de centrale overheid ervaren”.¹³⁷ De Raad wijst er overigens op dat er aan de zijde van het Rijk het gevoel was dat de medeoverheden “zich weinig medeverantwoordelijk voelden voor de budgettaire opgaven waarvoor Nederland zich op nationaal niveau gesteld zag”.¹³⁸ En constateert: “Aan weerszijden bestond kortom het beeld dat van een echt gesprek of onderhandeling tussen gelijkwaardige partijen geen sprake was. (...) Het overleg tijdens een kabinetsformatie zal, gegeven de aard van dat overleg, altijd sterk het karakter hebben van het horen van de decentrale overheden. Van echt overleg, laat staan onderhandelingen, is nauwelijks sprake.”¹³⁹

Deze constatering over het gebrek aan interbestuurlijk overleg in kabinetsinformaties, die zeker niet nieuw is, had al eerder geleid tot de afspraak dat de decentrale overheden door de kabinetsformateur moeten worden uitgenodigd en geconsulteerd. Deze afspraak, vastgelegd in de code Interbestuurlijke Verhoudingen (en ook als norm in het normenkader van dit onderzoek opgenomen), is in de praktijk vooral een formaliteit gebleken. In minstens één kabinetsformatie (2007) is er helemaal geen sprake geweest van consultatie.¹⁴⁰ Bij de kabinetsformatie van 2012 mochten de vertegenwoordigers van VNG, IPO en UvW in de slotfase naar verluidt een half uurtje langskomen, nadat het akkoord al was afgerond en enkel nog op formele instemming van de betrokken Tweede Kamerfracties wachtte.

Uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken blijkt dat de constatering van de Raad van State op grond van de ervaringen met de totstandkoming van het regeerakkoord uit 2017 enigszins kunnen worden genuanceerd. VNG, IPO en UvW hadden negen maanden voor de verkiezingen besloten een gezamenlijk aanbod van de decentrale overheden neer te leggen bij de politieke partijen, “Naar een duurzaam Nederland”, waarin werd ingezet op drie thema’s.¹⁴¹ Anders dan eerder gebruikelijk was zijn de koepels in september 2017 door kabinetsinformatie Gerret Zalm en de onderhandelaars uitgenodigd voor een inhoudelijk gesprek van anderhalf uur, en zijn uiteindelijk grote delen van het aanbod letterlijk overgenomen in het regeerakkoord. Directe gevolg daarvan is

¹³⁶ Ook van belang was het sociaal akkoord uit 2013, dat ten aanzien van de sociale werkvoorziening had.

¹³⁷ Raad van State (2016), p.21.

¹³⁸ Idem, p.21.

¹³⁹ Idem, p.21.

¹⁴⁰ Raad van State (2010), p.17.

¹⁴¹ De energietransitie, circulaire economie en klimaatadaptatie.

geweest dat het kabinet en de koepelorganisaties in februari 2018 het Interbestuurlijk Programma hebben vastgesteld (voor meer daarover zie hoofdstuk 4).

Betrokkenheid bij en consultatie over wetgeving en voorbereidingen decentralisaties

Over de wijze waarop de decentrale overheden betrokken worden bij de totstandkoming van de wetgeving en de andere voorbereidingen van decentralisatieoperaties is uit de bestudeerde evaluatierapporten niet veel af te leiden.

Voor de jeugdzorg kan worden vastgesteld dat de regie ten aanzien van verschuivingen binnen dit palet altijd bij het Rijk, en dan heel uitdrukkelijk bij het ministerie van VWS gelegen. Deze verschuivingen zijn wel steeds in nauw overleg met de vertegenwoordigingen van provincies (IPO) en gemeenten (VNG) en met het ministerie van (Veiligheid en) Justitie, voor de onderdelen jeugdinrichtingen en reclassering, tot stand gekomen. Bestuursakkoorden tussen VWS, IPO en VNG vormen de grondslag voor de verschuivingen.

De afspraak uit 2008 om het regionaal economisch beleid aan de provincies over te dragen, is het resultaat van onderhandelingen tussen Rijk en provincies. Gelijkwaardigheid was daarbij wel in het geding, omdat het Rijk eiste dat de provincies €800 miljoen, en uiteindelijk €600 miljoen zouden moeten bijdragen uit hun eigen middelen, of anders uit het Provinciefonds. Die eis bemoeilijkte de onderhandelingen. In 2010 in het Regeerakkoord en in 2011 bij het Bestuursakkoord blijkt de afspraak dat er ook (substantiële) financiële middelen met de overdracht van het regionaal economisch beleid meekomen toch niet hard te zijn.

De Raad van State heeft in zijn achtereenvolgende periodieke beschouwingen meermalen vastgesteld dat de rijksoverheid (de departementen) zich geregeld niet houdt aan de afspraak om de besturen van de koepelorganisaties formeel en tijdig om advies over concept-wetgeving te vragen.¹⁴² In hoeverre dat geldt voor de bestudeerde decentralisatieoperaties kan niet uit de periodieke beschouwingen worden opgemaakt.

Uit de periodieke beschouwingen van de Raad van State en de ten behoeve van dit onderzoek gevoerde gesprekken wordt duidelijk dat het wel gebruikelijk is dat er direct en vaak nauw contact op ambtelijk niveau is tussen de koepelorganisaties en de vakdepartementen die met de voorbereiding zijn belast. De gesprekspartners zijn het erover eens dat de koepelorganisaties daardoor veel invloed hebben op de totstandkoming van beleidsnota's en conceptregelgeving ten aanzien van de bestudeerde decentralisatieoperaties. Daarbij wordt niet gerept van directe betrokkenheid van het ministerie van BZK, maar niet uitgesloten is dat die er (soms) wel is geweest. Het onderzoek levert diverse concrete voorbeelden op waarin voornemens uit regeerakkoorden in dit overleg zijn aangepast, zoals verlenging van de invoeringstermijn of, bijvoorbeeld in het geval van het natuurbeleid, bijstelling van de omvang van de voorgenomen bezuinigingen. Uit de Memorie van Toelichting van de Participatiewet is af te leiden dat gemeenten op onderdelen invloed hebben gehad op de vormgeving van de Wet: "Het Uitvoeringspanel gemeenten heeft aangegeven dat hierdoor het

¹⁴² Zie onder meer: Raad van State (2013), p. 38.

belang van de vorenbedoelde verordening in overwegende mate beperkt wordt. Met het oog hierop heeft zij verzocht om afschaffing van de verordeningsplicht. De regering stemt in met dit verzoek.”¹⁴³.

5.2.3 Het implementatiebeginsel

Vragen bij uitvoerbaarheid

Het gaat in dit onderzoek om de vooraf veronderstelde uitvoerbaarheid en de aandacht daarvoor, en nadrukkelijk niet om de vraag of de gedecentraliseerde taken uitvoerbaar zijn *gebleken*. Voor zover uit het beschikbare materiaal valt af te leiden, is het niet gebruikelijk om bij decentralisaties een expliciete uitvoerbaarheidstoets voor of door de betreffende decentrale overheden uit te voeren. In de Memories van toelichting bij de wetsvoorstellen en in de evaluaties zijn hiervan geen voorbeelden aangetroffen.

De bestudeerde decentralisaties tonen grote verschillen als het gaat om de vooraf veronderstelde uitvoerbaarheid voor de decentrale overheden. Bij de Winkeltijdenwet, de Taxiwet en de Rotterdamwet, drie decentralisaties waar gemeenten van hadden aangegeven er behoefte aan te hebben, was er vooraf weinig twijfel dat de betrokken overheden in staat zouden zijn om deze goed te kunnen uitvoeren. Dat is ook niet vreemd, omdat de drie operaties geen overdracht van (omvangrijke) bestaande taken betroffen. De gemeenten kregen extra bevoegdheden die de invulling van de bestaande verantwoordelijkheid gemakkelijker maakte. Ook voor de bestrijding van de muskusratten bij de waterschappen gold dat er alle vertrouwen was dat, ondanks de direct ingeboekte bezuiniging, deze in goede handen zou zijn, aangezien in het merendeel van de provincies de waterschappen deze taak al uitvoerden.

Voor de grotere decentralisaties is het beeld genuanceerder. Bij het Natuurpact en de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 zijn er wel degelijk grote twijfels over de uitvoerbaarheid in de aanloop naar die decentralisaties. Bij het natuurbeleid leiden twijfels over de uitvoerbaarheid en de omvang van de beschikbare middelen er in 2011 toe dat provinciale staten van verschillende provincies besluiten om het eerste onderhandelaarsakkoord te verwerpen.¹⁴⁴ Voor de decentralisaties in het sociaal domein bestond in de aanlooperperiode veel onduidelijkheid en onzekerheid over de omvang van de beschikbare financiële middelen voor individuele gemeenten, maar zeker ook over de omvang en aard van de opgaven, zoals bijvoorbeeld betreffende de aantallen en aard van de cliënten voor wie de gemeenten de verantwoordelijkheid zouden gaan krijgen. Daardoor was er grote onzekerheid bij gemeenten of de beschikbaar gestelde budgetten toereikend zouden zijn om die verantwoordelijkheid waar te maken. Deze onzekerheid kon vóór de startdatum van 1 januari 2015 niet worden opgelost. Diverse auteurs, zoals bijvoorbeeld de Raad van State (2016), wijzen erop dat het noodzakelijk kan blijken om tot het laatste moment nog essentiële wijzigingen te introduceren in een lopend decentralisatietraject: “Dat kan het gevolg zijn van onvoldoende voorbereiding van de beoogde decentralisatie. Ervaring leert echter dat vaak pas onder druk van de transitie waartoe besloten is, de gevolgen daarvan zo concreet worden dat men effectief zicht krijgt op de gevolgen. Het is in de

¹⁴³ Kamerstukken II 2013-2014 33 801, 3, p. 10.

¹⁴⁴ Kuindersma et al. (2015), p. 22.

praktijk doorgaans niet mogelijk om [vooraf – red.] alle consequenties en noodzakelijke randvoorwaarden te voorzien en te voorzien.”¹⁴⁵

Het kan zo zijn dat volledige duidelijkheid vooraf, net als het vooraf expliciet toetsen van de uitvoerbaarheid, niet realistisch is. In de literatuur wordt echter benadrukt dat deze gang van zaken een goede voorbereiding voor decentrale overheden in de weg kan staan. Boogers en Reussing (2018) stellen: “De rijksoverheid heeft een beperkt en meestal erg versnipperd beeld van de bestuurskracht van gemeenten. De kennis die departementen hiervan hebben, wordt doorgaans niet gedeeld. Daar waar ondersteuning gewenst zou zijn om de benodigde bestuurskracht te kunnen ontwikkelen, blijft die vaak achterwege. De voorbereiding op en begeleiding en ondersteuning van decentralisatieoperaties schiet in de meeste gevallen voor gemeenten tekort.”¹⁴⁶ Daaraan voorafgaand stellen zij: “Gemeenten zijn niet of nauwelijks betrokken bij de definitie van het beleidsprobleem en bij de keuze van de decentralisatieoplossing die hiervoor geschikt is. Voor de gevolgen van decentralisatie voor gemeenten, of voor de wijze waarop decentralisatie zou kunnen bijdragen aan de oplossing van lokale vraagstukken, is maar weinig aandacht. Pas als de contouren van de decentralisatieoperatie bekend zijn, wordt met het lokaal bestuur onderhandeld.”¹⁴⁷

Het negatieve beeld dat Boogers en Reussing schetsen, kan enigszins worden genuanceerd voor de recente decentralisaties in het sociaal domein. Enerzijds is al in een heel vroeg stadium onderhandeld met de vertegenwoordiger van het lokaal bestuur in Den Haag, de VNG. Deze koepelorganisatie heeft zelf actief aangestuurd op de decentralisatieoperaties, zoals eerder in dit rapport al beschreven. Bovendien is bij de invoering van deze decentralisaties heel veel aandacht geweest voor ondersteuning van de gemeenten. Bij de decentralisatie van de jeugdzorg hebben Rijk, IPO en VNG door middel van een Transitieagenda Jeugdzorg (2012) de overgang in goede banen proberen te leiden. Er is een stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van VWS en V&J, de VNG en het IPO, en een daaruit gevormde werkgroep ‘Overgangsmaatregelen ter bestrijding van de risico’s van de transitie jeugdzorg’. Activiteiten vinden plaats in afstemming met transitie- en implementatietrajecten vanuit OCW, SZW en BZK die gericht zijn op gemeenten en instellingen, en er worden diverse handreikingen en publicaties ter ondersteuning van de transitie uitgebracht. Of al deze inspanningen voldoende zijn geweest om de genoemde onduidelijkheden en onzekerheden te compenseren, is daarmee niet gezegd.

Een geheel andere situatie zien we in de casus van de regionale energiestrategieën. De bewuste keuze om de uitvoering te beleggen bij ‘de regio’s’, waarin gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken, wordt vooral onderbouwd met het argument dat daarmee de implementatie en uitvoering de meeste kans op succes hebben. Zo stelt de NSOB dat deze ‘staatsrechtelijke noviteit’ bevorderlijk zou zijn voor de realisatie van de hoge ambities, omdat zonder een actieve betrokkenheid van decentrale overheden dit ‘top-down’ beleid gedoemd zou zijn te mislukken. Toch zijn er wel

¹⁴⁵ Raad van State (2016), p. 19 e.v.

¹⁴⁶ Boogers & Reussing (2018), p. 22.

¹⁴⁷ Idem, p. 19.

twijfels of de expertise van de betrokken overheden voldoende is, of zij over voldoende middelen beschikken en of hun doorzettingsmacht voldoende is gewaarborgd.¹⁴⁸

Voldoende geld en tijd

Een complicatie bij veel van de bestudeerde decentralisaties betreft de vooraf vastgestelde bezuinigingen op de beschikbare budgetten. Omdat verwacht wordt dat decentralisaties leiden tot een efficiëntere uitvoering van taken, legt het Rijk al sinds de eerste Decentralisatie-Impuls in 1991 bij decentralisaties efficiencykortingen op aan de decentrale overheden. In 2008 stellen Boogers et al. (2008) dat gemeenten aangeven dat de efficiencykortingen waarmee veel decentralisatieoperaties in de voorgaande 15 jaar gepaard gingen, op lokaal niveau ten koste gaan van andere middelen.¹⁴⁹ Dit is een constatering die niet aan actualiteit heeft ingeboet. Ook bij de voor dit onderzoek bestudeerde decentralisaties is dit een terugkerend probleem. En bij de invoering van de nieuwe Omgevingswet in 2022, de eerstvolgende grote decentralisatieoperatie, lijkt dit probleem opnieuw op de loer te liggen.¹⁵⁰

Het meest zichtbaar is dit probleem bij de decentralisaties in het sociaal domein. Voor de nieuwe Wmo is de bezuiniging in één keer genomen, namelijk in het overdrachtsjaar 2015. Voor de Jeugdwet is het grootste deel van de taakstelling in 2016 en 2017 opgelegd. Dat verklaart waarom op dit terrein de financiële pijn pas sinds 2019 bij veel gemeenten goed voelbaar is. De bezuiniging op taken geclusterd in de Participatiewet is vanwege de afbouw van de WSW over meerdere jaren verspreid, maar pakt door de afbouw van de Wsw uiteindelijk hoger uit dan de oorspronkelijke verwachting van ruim € 2 miljard (bijna 20%) in 2020. Bovendien bezuinigde het Rijk 40% op het budget dat aan gemeenten ter beschikking werd gesteld voor de (in 2007 reeds gedecentraliseerde) huishoudelijke hulp.¹⁵¹ Nadrukkelijk moet worden gesteld dat al voor de invoeringsdatum duidelijk was dat de financiële middelen waarschijnlijk niet toereikend zouden zijn. De Raad van State stelt dat het realiseren van budgettaire opgaven bepalend is geweest bij het inwerkingtreden van de decentralisaties in het sociale domein.¹⁵² Munneke constateerde al in 2013 dat de standaard ingeboekte efficiencykorting voor de decentralisaties in het sociaal domein niet goed is onderbouwd in de (beleids-)stukken van de rijksoverheid.¹⁵³

De evaluatie van de jeugdzorg laat duidelijk zien dat het ontbreken van voldoende budget de implementatie parten heeft gespeeld. Dat speelde ook al na 2005 toen de provincies met de regie op de jeugdzorg werden belast en er wachtlijsten ontstonden, mede door het toegekende 'recht' op jeugdzorg. Het probleem van de wachtlijsten is na de inwerkingtreding van de Jeugdwet in 2015 niet opgelost. De korting op het budget in 2015 heeft het probleem alleen maar verergerd. Het budget is te krap gebleken en wachtlijsten zijn gebleven. Daarvoor was overigens door velen gewaarschuwd. In

¹⁴⁸ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Nederland heeft één overheid nodig*. Tussenrapportage. Den Haag, p. 29 en verder.

¹⁴⁹ Boogers et al. (2008), p. 21.

¹⁵⁰ https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/invoeringskosten-omgevingswet-veel-hoger-dan.14288845.lynkx?tid=TIDP400763X0848C3AB51A442B88C0CA89D987F3074YI5&utm_campaign=BB_NB_Financien&utm_medium=email&utm_source=SMG&utm_content=204_26-08-2020.

¹⁵¹ Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Geld (om te) zorgen*, Den Haag, p. 9.

¹⁵² Raad van State (2016), p. 18.

¹⁵³ Munneke (2013a), p. 286.

2015 uitte het VN-Kinderrechtencomité zijn zorgen over het feit dat de decentralisatie van de jeugdzorg in Nederland onder een dusdanige tijdsdruk werd bewerkstelligd dat dit de kwaliteit en capaciteit van de gemeenten kon aantasten. Ten aanzien van de forse bezuinigingen waarmee de decentralisatie gepaard was gegaan, gaf het Comité aan dat "...it is also concerned that with the decentralization of child care services in the Netherlands, resources aimed at children will be used at the discretion of municipalities which can thus create unequal access to such resources by children in different municipalities." Het Comité deed verder de aanbeveling aan de rijksoverheid om ervoor te zorgen dat de gemeenten voldoende en passende middelen en capaciteit hebben om hun nieuwe taken tijdig, en zonder negatieve gevolgen voor de kwaliteit en kwantiteit van de diensten, uit te oefenen.¹⁵⁴ In mei 2019 heeft het kabinet Rutte III besloten dat er dat jaar € 420 miljoen extra naar Jeugdzorg gaat. Voor 2020 en 2021 stelt het kabinet jaarlijks nog eens € 300 miljoen extra beschikbaar. Maar in de loop van 2020 is wel duidelijk geworden dat voor een groeiend aantal gemeenten de jeugdzorguitgaven andere uitgaven (ernstig) verdringen.¹⁵⁵

Bij het natuurbeleid hebben discussies over de financiële middelen tussen Rijk en provincies de voorbereidingen lange tijd parten gespeeld. Het Planbureau voor de leefomgeving stelt in de evaluatie uit 2017 zelfs dat bezuinigingen aanleiding waren voor de decentralisatie.¹⁵⁶ Uiteindelijk zijn die bezuinigingen door het nieuwe kabinet Rutte II in 2013 wel gedeeltelijk teruggedraaid. Of er daarmee voldoende middelen beschikbaar zijn, is een vraag die in de beschikbare evaluaties niet wordt beantwoord. Ook met betrekking tot de in het IBP vastgelegde maatschappelijke opgaven waar de overheden gezamenlijk aan willen werken, constateert AEF dat de uitvoering belast werd door verschillen van inzicht over de toereikendheid van de beschikbaar gestelde middelen.¹⁵⁷

In de casus van het regionaal economisch beleid gaat het anders. De afspraak tussen Rijk en provincies in het bestuursakkoord van 2008 om het regionaal economisch beleid aan de provincies over te laten, hield in dat 'de rijksmiddelen' naar de provincies zouden worden overgeheveld. Punt is dat die afspraak werd gemaakt op een moment dat er nog helemaal geen duidelijkheid was over voortzetting van het beleid, inclusief financiële middelen. Uiteindelijk loopt het programma af in 2010, en zijn de beperkte resterende financiële middelen over de decentrale overheden verdeeld. In die tijd van spanning tussen Rijk en provincies over de ruime financiële middelen van de provincies die hun energiebedrijven hebben verkocht, ligt de overheveling van extra middelen voor niemand voor de hand.

Een belangrijke vraag die in de meeste evaluaties niet wordt beantwoord, betreft de oorzaken van de tekortschietende financiële middelen voor een aantal belangrijke decentralisaties. Die vraag is des te prangender omdat uit de casus van de jeugdzorg blijkt dat al ruim voor de invoering van de nieuwe Jeugdwet duidelijk is dat de beschikbare financiële middelen niet toereikend zullen zijn. In de

¹⁵⁴ Friele et al. (2018), pp. 86-87.

¹⁵⁵ Sinds enkele jaren is er een groot aantal publicaties in de (vak)pers die deze constatering doen, waarbij ook geregeld wordt verwezen naar verscheidene onderzoeken. Zie bijvoorbeeld: <https://www.gemeente.nu/sociaal/jeugdzorg/minister-beraad-zich-op-tekorten-jeugdzorg/>. Binnen afzienbare tijd wordt een fundamentele analyse van die tekorten verwacht.

¹⁵⁶ Folkert & Boonstra (2017), p.30.

¹⁵⁷ AEF (2020), p. 7.

voorbereiding in 2013 en 2014 is dit een veelvuldig besproken thema, en ook in de Tweede Kamer worden hierover diverse malen zorgen geuit. Al in september 2013 berekent het COELO dat er in 2017 op lokaal niveau een tekort van €6 miljard zal zijn ontstaan.¹⁵⁸ Ook het CPB waarschuwt in diezelfde maand dat vanaf 2015 een budgetkorting van in totaal €2,9 miljard moet worden opgevangen door doelmatiger te werken, maar dat ook een 'groeitrend uit het verleden' moet worden omgebogen.¹⁵⁹ Maar omdat de weliswaar gelijklopende waarschuwingen van COELO, CPB en ook de Raad van State nu eenmaal slechts voorspellingen zijn en hard bewijs over toekomstige ontwikkelingen dus ontbreekt, nemen regering en beide Kamers de waarschuwingen uiteindelijk slechts voor kennisgeving aan.

In het onderzoek is speciaal ingezoomd op de vraag of de minister van BZK in zijn rol als behartiger van decentralisatie en de belangen van decentrale overheden voldoende heeft gedaan om te voorkomen dat de decentralisatie van de jeugdzorg gepaard zou gaan met onvoldoende financiële middelen. Dit is een moeilijk te beantwoorden vraag gebleken. Het eenvoudige antwoord is dat de huidige situatie laat zien dat het niet voldoende is geweest. Het meer genuanceerde antwoord is dat de minister van BZK binnen het kabinet en de ambtelijke interdepartementale verhoudingen niet de middelen (bevoegdheden) had om voor meer financiële middelen te zorgen. De afspraak uit het regeerakkoord, de druk van Financiën en de overeenstemming die het Rijk (c.q. het vakdepartement) en de VNG hadden bereikt over de voorwaarden voor de overheveling waren allemaal factoren die daarbij een rol speelden. Veel van de gesprekspartners, zowel vanuit BZK als uit de brede bestuurlijke omgeving, wijzen daarbij ook nadrukkelijk naar de VNG, die in de jaren voorafgaand aan de invoeringsdatum van de decentralisaties steeds heeft uitgestraald dat de sociale taken hoe dan ook moesten worden binnengehaald.

Tot slot

De casus van de muskusrattenbestrijding leidt tot slot tot een interessant perspectief. Bij de (soepel verlopen) overdracht van deze uitvoeringstaak zijn ook afspraken gemaakt over de overheveling van medewerkers: voor hen betekende de overdracht dat zij hun taak volgden en overgingen van de provincies naar de waterschappen. In het onderzoek is door diverse gesprekspartners aangegeven dat het opvallend is dat het aantal rijksambtenaren op veel beleidsterreinen van de gedecentraliseerde taken niet lijkt te zijn afgenomen.¹⁶⁰ Het roept op zijn minst de vraag op of een soepele invoering kan worden bevorderd door het principe dat ambtenaren hun taak volgen naar de decentrale bestuurslaag.

5.2.4 Het legaliteitsbeginsel

Wettelijke basis of niet

De meeste van de bestudeerde decentralisaties zijn gebaseerd op een wet, of wijziging van een wet. In strikt juridische zin wordt daarmee grotendeels voldaan aan de belangrijke norm dat decentrale overheden alleen op basis van een wet (medebewinds-)taken kunnen worden opgelegd.

¹⁵⁸ Allers et al. (2013). *Gemeenten in perspectief*. Groningen: COELO.

¹⁵⁹ 'CPB waarschuwt voor stapeling financiële risico's decentralisaties', in: *Binnenlands Bestuur*, 13 september 2013.

¹⁶⁰ Betrouwbare cijfers hierover zijn echter niet voorhanden.

Bij het natuurbeleid zijn de afspraken niet in een wet verankerd, maar vastgelegd in een akkoord (pact) tussen Rijk en provincies. Toevallig of niet blijken die afspraken uiteindelijk niet volledig duidelijk. Ruim drie jaar na de startdatum constateert het Planbureau voor de Leefomgeving in zijn evaluatie dat de provinciale ambities niet optimaal uit de verf komen omdat de gemaakte afspraken te beperkt en niet concreet zijn, niet alle uitvoeringskwesaties zijn voorzien of geregeld en er onvoldoende duidelijkheid is gerealiseerd over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies.¹⁶¹

Ook bij de overdracht van het regionaal economisch beleid was geen sprake van (en geen noodzaak tot) een wettelijke basis. De overdracht was gebaseerd op afspraken tussen Rijk en provincies in het bestuursakkoord van 2008. De provincies zouden vanaf 2011 vanuit hun autonome verantwoordelijkheid hun eigen regionaal economisch beleid gaan vormgeven, en zouden de betreffende rijksmiddelen overgedragen krijgen. Omdat regionaal economisch beleid vooral gevoerd werd met financiële instrumenten, hoefden er geen wettelijke bevoegdheden te worden overgedragen. De afspraken bleken niet heel hard en duidelijk: de rijksoverheid zegde in het bestuursakkoord toe om zich terug te trekken uit het domein van het regionaal economisch beleid, maar bleef actief werken aan sectoraal economisch beleid, met name het Topsectorenbeleid. De afspraak dat 'de financiële middelen' zouden worden overgeheveld was ook onduidelijk, en bleek uiteindelijk slechts de resterende middelen van een aflopend programma te betreffen. Tegelijkertijd zijn er geen aanwijzingen dat dit tot problemen voor de provincies of het IPO heeft geleid.

Voor de regionale energiestrategieën geldt dat de basis is gelegen in de internationale klimaatafspraken van Parijs van 2016, waar de Nederlandse overheid zich aan heeft verbonden. Per 1 januari 2020 is de Klimaatwet in werking getreden, waarin de klimaatdoelen voor Nederland zijn vastgesteld. Deze wet is tot stand gekomen als initiatiefwetsvoorstel (in 2018) van een aantal partijen in de Tweede Kamer, om de klimaatkaders en -doelstellingen wettelijk te verankeren. In 2019, dus vóór de inwerkingtreding van de wet, werden al afspraken gemaakt in het Klimaatakkoord over de betrokkenheid daarbij van allerlei partijen (overheid, bedrijfsleven, maatschappij). De koepelorganisaties van de decentrale overheden hebben daarmee ingestemd. De afspraken waarvoor gemeenten, provincies en waterschappen hebben getekend, zijn niet in de Klimaatwet vastgelegd. Het betreft hier dus zelfbinding.

Duidelijke taak- en bevoegdhedenverdeling

De norm dat decentralisaties gepaard moeten gaan met een duidelijke en zoveel mogelijk afgebakende taak- en bevoegdhedenverdeling tussen de verschillende overheden, is in de meest recente interbestuurlijke afspraken niet meer terug te vinden. Het is er één die in toenemende mate in Den Haag en ook daarbuiten ter discussie wordt gesteld. Gesprekspartners zeggen dan dat de overheid een ontwikkeling heeft doorgemaakt van 'je gaat erover of niet' naar 'Nederland heeft één overheid nodig'.¹⁶² Met de ontwikkeling wordt kort gezegd bedoeld dat het een illusie is om in een

¹⁶¹ Folkert en Boonstra (2017).

¹⁶² De eerste is de titel van een rapport uit 2005 van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (Commissie-De Grave), dat een aantal jaren een belangrijk houvast bood in discussie over de bestuurlijke (her)inrichting van ons land. De tweede is de titel van de recente tussenrapportage van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.

complexe samenleving de complexe maatschappelijke opgaven aan één bestuurslaag op te willen dragen, en dat op andere manieren moet worden omgegaan met de complexiteit en de daarmee gepaard gaande versnippering van taken en bevoegdheden.

Voor diverse van de bestudeerde decentralisaties is het niet (geheel) gelukt om te komen tot een heldere en afgebakende verdeling van taken en bevoegdheden, ook als de afspraken bij wet zijn vastgelegd. Voor bijvoorbeeld de Wmo geldt dat gemeenten veel last hebben van de slechte aansluiting tussen de Wmo enerzijds en de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet anderzijds. Bij het natuurbeleid werd de versnippering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de verschillende bestuurslagen als een probleem ervaren, hetgeen leidde tot het initiatief om zoveel mogelijk bevoegdheden bij één overheid, in dit geval de provincies, te beleggen. Maar de rijksoverheid besloot daar toch één verantwoordelijkheid van uit te zonderen, het agrarisch natuurbeheer. Kuindersma et al. stellen bovendien dat het Rijk belangrijke taken en bevoegdheden op het gebied van natuurbeleid behield. Zo bleef het Rijk beleidsmatige en wettelijke kaders voor het natuurbeleid vaststellen zoals de Natuurvisie en de Natuurbeschermingswet, en bleven provincies voor het voeren van natuurbeleid voor een groot deel afhankelijk van de rijksmiddelen voor natuur.¹⁶³

Met betrekking tot het recent tussen overheden overeengekomen Interbestuurlijk Programma wordt in de eerste evaluatie vastgesteld dat er minder discussie is over de vraag 'wie doet wat?'. De verklaring daarvoor zou zijn dat de betrokken overheden zich er meer van bewust zijn om in de richting van de samenleving zich gezamenlijk als 'één overheid' te presenteren. Ook speelt vast een rol dat bij deze vorm van samenwerken in zekere zin meer onduidelijkheid wordt verwacht. Dit neemt niet weg dat in de uitvoeringspraktijk er alsnog discussies kunnen ontstaan over 'rollen en verantwoordelijkheden'. Over het financiële aspect van het IBP is wel veel discussie en onduidelijkheid geweest. Verder concludeert de evaluatie dat de rijksoverheid vaak leidend is bij de uitwerking en vormgeving van interbestuurlijk beleid, vooral vanwege politieke druk vanuit de Tweede Kamer en het surplus aan beleidscapaciteit bij departementen. Er komt zo minder terecht van de belofte dat er sprake zou zijn van gelijkwaardig partnerschap en gedeelde verantwoordelijkheid.¹⁶⁴ Zo blijkt het legaliteitsbeginsel een voorwaarde voor het eerdergenoemde gelijkwaardigheidsbeginsel: zonder duidelijke afspraken over taken en rollen delven decentrale overheden snel het onderspit.

Toch verplichte regionale samenwerking

Op diverse manieren is afgesproken en (wettelijk) vastgelegd dat bij decentralisaties gekozen moet worden voor overdracht van taken naar bestaande bestuurslagen. Als het dan toch gebeurt, moet het een wettelijke basis hebben. Doelstelling van deze bepalingen is om te voorkomen dat de facto een vierde bestuurslaag wordt gecreëerd. Variaties op het grondpatroon van Rijk, provincies en gemeenten zijn toegestaan zo lang het variaties blijven; voor een meer fundamentele wijziging van de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie is grondwetswijziging nodig.¹⁶⁵

¹⁶³ Kuindersma et al. (2015), p. 24.

¹⁶⁴ AEF (2020), pp. 10-11.

¹⁶⁵ Raad van State (2016), pp. 48-49.

Bij de bestudeerde decentralisatieoperaties is diverse malen gekozen voor verplichte samenwerking tussen gemeenten. Voor een wettelijke basis is gezorgd, maar de keuze is duidelijk in strijd met de basisafpraak dat de bestuurlijke hoofdstructuur leidend moet zijn. Ook de norm dat de decentrale overheden zelf het 'hoe' zouden moeten kunnen bepalen, wordt hiermee geschonden. In de drie wetten voor de decentralisaties in het sociaal domein wordt het mogelijk gemaakt om gemeenten te verplichten tot samenwerking. Die mogelijkheid is vervolgens ook gebruikt om gemeenten daadwerkelijk te verplichten om voor bepaalde taken op regionaal samen te werken.¹⁶⁶ Het kabinet heeft hier bewust voor gekozen, in plaats van te differentiëren tussen gemeenten met behulp van een centrumgemeenteconstructie.¹⁶⁷ De Raad van State heeft hier in zijn advisering op alle drie de wetsvoorstellen kritiek op geuit, omdat het beperkend is voor de beleidsvrijheid en de regiefunctie van gemeenten, en voor de integraliteit van het beleid. De Raad van State herhaalt in de Vierde periodieke beschouwing dat de verplichte samenwerking integrale beleidsontwikkeling en -uitvoering op lokaal niveau belemmert.¹⁶⁸ De minister van BZK beaamt dat ook in haar Kamerbrief van oktober 2019 over de toekomst van het openbaar bestuur: "Bepalingen in sectorwetten – waarin taken aan gemeenten zijn opgedragen – belemmeren gemeenten om de kansen van integraal werken te verzilveren. Zo sluit bijvoorbeeld de verplichte indeling in arbeidsmarktregio's, vaak niet aan op de samenwerking die gemeenten zelf hebben ingericht ter versterking van de regionale economie". In de brief stelt de minister dat zij "steviger [wil] inzetten om vanuit het Rijk verplichte samenwerkingsverbanden of verplichtingen tot samenwerking te beperken".¹⁶⁹ In dit verband is het opvallend dat het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet dat in voorbereiding is, door het Rijk opnieuw wordt gekozen voor verplichte samenwerking¹⁷⁰, in lijn met de eerder geuite voornemens door de minister van VWS.¹⁷¹

Bij de regionale energiestrategieën is gekozen voor het schaalniveau van 'de regio' (30 regio's). Voor die regio-indeling is geen wettelijke basis. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben de uiteindelijke regio's in onderling overleg vormgegeven.¹⁷² De opstelling en uitvoering van de regionale plannen vindt plaats op basis van samenwerking in de regio's.¹⁷³ Uiteindelijk zullen gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van de waterschappen met de regionale afspraken moeten instemmen.

¹⁶⁶ Dit is niet gebeurd op basis van AMvB's zoals mogelijk gemaakt in de wetten. Formeel-juridisch gaat het om samenwerking van onderop, in de wetenschap dat er anders naar het middel van de AMvB was gegrepen.

¹⁶⁷ Decentralisatiebrief, 19 februari 2013, p. 3.

¹⁶⁸ Raad van State (2016), p. 30.

¹⁶⁹ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 oktober 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de Toekomst Openbaar Bestuur' (kenmerk: 2019-0000553362) p. 5 en 7.

¹⁷⁰ Zie bijvoorbeeld: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/vng-nieuwe-jeugdwet-moet-van-tafel.14400149.lynkx>

¹⁷¹ Zie: Kamerbrief van de minister van VWS en de minister voor Rechtsbescherming (Kamerstuk 2019-2020 35300-XVI, 146); en hier: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/minister-perkt-vrijheid-jeugdbeleid-gemeenten-in.11395711.lynkx>

¹⁷² In de praktijk heeft dit geleid tot zeer ongelijksoortige regio's. Zo zijn er regio's op de schaal van provincies gevormd, maar is er ook sprake van een regio van één gemeente met de vertegenwoordiging van de desbetreffende provincie en het waterschap.

¹⁷³ In de bijlage is dit proces nader beschreven.

5.2.5 De rol van de minister van BZK

In deze laatste paragraaf gaan we in op de rol van de minister van BZK bij de voorbereiding van de bestudeerde decentralisaties. Daarbij moet worden aangetekend dat de beschikbare evaluaties van de diverse decentralisatieoperaties hier nauwelijks aandacht aan besteden. In de drie nader bestudeerde casus en in de interviews is getracht hierover nadere informatie te verzamelen, maar daarbij zijn de onderzoekers gestuit op aanzienlijke beperkingen. Het is moeilijk gebleken om (schriftelijk) materiaal te verkrijgen over de daadwerkelijke rol van BZK in de interdepartementale verhoudingen, en zeker ook op het bestuurlijke niveau van het kabinet en de interbestuurlijke verhoudingen (zoals het Overhedenoverleg).¹⁷⁴ Die rol onttrekt zich nu eenmaal grotendeels aan het zicht.

Initiatief

De minister van BZK wordt geacht de overdracht van taken naar gemeenten en provincies te bevorderen, op grond van de Gemeentewet (artikel 117 lid 1) en de Provinciewet (artikel 115 lid 1). Het is op basis van de analyse in dit rapport niet goed vast te stellen in welke mate de minister van BZK (mede-)initiatiefnemer is van de bestudeerde decentralisaties. Van den Berg stelt dat de meeste decentralisatieoperaties zijn bedacht door de vakdepartementen: 'BZK staat erbij en kijkt ernaar'.¹⁷⁵ Voor de hand liggend is dat de vakdepartementen op hun eigen beleidsterreinen en in hun reguliere contacten met de decentrale overheden en hun koepelorganisaties meer en eerder zicht hebben op de mogelijkheid en wenselijkheid van de overdracht (of uitbreiding) van bepaalde taken en bevoegdheden. Anderzijds worden veel van de bestudeerde decentralisaties aangekondigd in achtereenvolgende Bestuursakkoorden, waarbij minister en ministerie van BZK een belangrijke rol spelen.

In de jeugdzorgcasus is goed zichtbaar dat de afspraken in het Bestuursakkoord 2011-2015, gesloten door BZK, IPO en VNG, richtinggevend zijn geweest bij de decentralisatie van de jeugdhulp die in 2015 zijn beslag heeft gekregen. Tegelijkertijd laat de reconstructie van de besluitvorming (zie bijlage A1) zien dat er al veel langer een beweging naar verdergaande decentralisatie van de jeugdzorg gaande was. Voor het regionaal economisch beleid kan worden vastgesteld dat het initiatief niet bij het betreffende vakdepartement van EZ lag. De afspraak in het Bestuursakkoord van 2008 om het regionaal economisch beleid inclusief financiële middelen naar de provincies over te hevelen, is het resultaat van het werk van de Commissie-Lodders, waarin de departementen van BZK en LNV afspraken maakten met de provincies. De rijksoverheid en BZK in het bijzonder hadden er groot belang bij om de zwaarbeladen relatie met de provincies te verbeteren, en daarvoor is (onder meer) het dossier van het regionaal economisch beleid gebruikt.

¹⁷⁴ Ook de Beleidsdoorlichtingen op het gebied van interbestuurlijke verhoudingen die het ministerie van BZK eens in de zoveel jaar uitvoert (2007, 2014, 2018), bieden hier geen goed zicht op.

¹⁷⁵ J.Th.J. van den Berg (2019). *Taakdifferentiatie, een alternatief voor herindeling en gemeenschappelijke regeling*. Den Haag: VNG, p.6.

Ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding

Een belangrijke wettelijke opdracht c.q. bevoegdheid voor de minister van BZK is de mogelijkheid tot interventie ('bedenkingen uiten') in de richting van andere ministeries ten aanzien van rijksbeleid dat decentrale overheden raakt, 'ook als de materie inhoudelijk niet onder zijn verantwoordelijkheid valt'. Het onderzoek heeft geen materiaal opgeleverd over interventies of geuite bedenkingen. De bestudeerde evaluaties bevatten daarover geen informatie.

Uit de beschikbare evaluaties en de gevoerde gesprekken kan wel worden afgeleid dat de minister van BZK en het ministerie van BZK weinig betrokken zijn bij de daadwerkelijke voorbereiding en uitwerking van de meeste bestudeerde decentralisaties. Het beeld dat oprijst is dat BZK via Bestuursakkoorden betrokken is bij het initiatief en ook – noodzakelijkerwijs – bij de kabinetsbesluitvorming over de wettelijke overdracht van taken en/of bevoegdheden, maar dat het ministerie niet of nauwelijks een rol speelt bij het proces van uitwerking van de principeafspraken. Dat is iets dat zich vooral afspeelt tussen de vakdepartementen en de koepelorganisaties van de decentrale overheden.

Voor het natuurbeleid is uit de evaluatie af te leiden dat de moeizame onderhandelingen over deze decentralisatieoperatie tussen Rijk en provincies in de periode 2011-2013 zich afspelen tussen het departement van EZK en het IPO c.q. de provincies. Als het lastig wordt, worden er specifieke adviescommissies ingesteld om de onderhandelingen vlot te trekken. Van een actieve rol van de minister van BZK is voor zover bekend nauwelijks sprake.¹⁷⁶

Een uitzondering hierop is de rol die minister van BZK had bij de coördinatie van de recente decentralisaties in het sociaal domein. Vanaf begin 2013 is er een Ministeriële Commissie Decentralisaties (MCD) in het leven geroepen, waarbinnen de minister van BZK coördinerend bewindspersoon voor de 3D is.¹⁷⁷ Het ambtelijk voorportaal is de Ambtelijke Commissie Decentralisaties (ACD), voorgezeten door een BZK-vertegenwoordiger. BZK heeft binnen deze structuur in de daaropvolgende jaren de interdepartementale voorbereiding van de drie decentralisaties in het sociaal domein gecoördineerd. Coördinatie is, voor zover de onderzoekers dit hebben kunnen vaststellen, vooral ingevuld als het in goede banen leiden van het voorbereidingsproces, en daarbinnen zorgen voor onderlinge afstemming tussen de betrokken departementen. Uit de jeugdzorgcasus blijkt dat de inhoudelijke regie op de voorbereiding van die decentralisatie vooral berust bij het ministerie van VWS, en in mindere mate dat van Veiligheid en Justitie.

In de Kamerbrieven die de minister van BZK in de periode 2013-2014 in zijn rol als coördinerend bewindspersoon aan de kamer stuurt, wordt benadrukt dat hij zijn rol ziet als 'het bewaken van

¹⁷⁶ Het onderhandelingsakkoord Natuurbeleid uit 2011 is medeondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken. Daar waar de uitwerking van het akkoord consequenties heeft voor het provinciefonds, spreekt het voor zich dat BZK hierbij is betrokken. Voor het overige is in dit dossier geen actieve rol van de minister van BZK gebleken.

¹⁷⁷ Zo besloten in het constituerend beraad van het kabinet-Rutte II eind 2012.

samenhang tussen de drie decentralisaties'.¹⁷⁸ Dat de rol niet veel verder gaat dan coördineren en informeren blijkt ook uit de formulering in de Kamerbrief van juli 2014, waarin de Minister van BZK schrijft: “De minister van BZK zal op basis van de overall monitor met de Tweede Kamer het gesprek aangaan over het functioneren van het systeem van het sociaal domein als geheel en over de rol die gemeenten in het gedecentraliseerde stelsel vervullen. De afzonderlijke betrokken bewindspersonen van VWS, VenJ en SZW blijven hierbij verantwoordelijk voor het functioneren van de stelsels gerelateerd aan de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Deze bewindspersonen zullen daarover dan ook zelf verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer”. De suggestie van de Algemene Rekenkamer in 2013 om één bewindspersoon aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het nieuwe stelsel (of die in elk geval de gezamenlijke systeemverantwoordelijkheid van de betrokken bewindslieden coördineert)¹⁷⁹ is door het kabinet niet gevolgd.

Zowel als (mede-)fondsbeheerder van het Gemeentefonds en in deze coördinerende rol heeft BZK een belangrijke rol gespeeld bij de besluitvorming over de wijze van financiering van de decentralisaties, zoals de oorspronkelijke keuze om dit te doen met een Deelfonds sociaal domein en de intrekking van die beslissing in 2014. Maar goed zicht op de invulling van die rol en het overleg met mede-fondsbeheerder Financiën is in het onderzoek niet verkregen.

Stelselverantwoordelijkheid openbaar bestuur

Bovenstaande roept de vraag op hoe de minister van BZK zijn stelselverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel ziet, in het bijzonder in het licht van aanstaande decentralisaties.¹⁸⁰ Het gaat daarbij om de vraag hoe de minister van BZK zijn eigen rol ziet in het vervullen van die stelselverantwoordelijkheid, zowel binnen de rijksoverheid – we noemen dat voor het gemak de horizontale rol - als in relatie tot de medeoverheden, de verticale rol.

We doelen dus niet in eerste instantie op een visie op de inrichting van het bestuurlijk stelsel van Nederland. Die visie is natuurlijk wel bepalend voor c.q. verbonden met de visie op de verantwoordelijkheid voor dat stelsel. Uit de meest recente Kamerbrief van de minister van BZK over de toekomst van het openbaar bestuur (van oktober 2019) blijkt niet expliciet *hoe* de minister van BZK de stelselverantwoordelijkheid denkt in te vullen. Wel wordt in enkele opzichten meer duidelijk over de visie op de inrichting van het bestuurlijk stelsel.¹⁸¹ De minister ziet, in navolging van de Raad van State in zijn vierde periodieke beschouwing, ook “een sluimerend proces van regiovorming”, maar kiest er “evenwel niet voor om een bestuurlijk eindbeeld te schetsen voor de regio”. In plaats daarvan wil zij inzetten op een betere toerusting van gemeenten, om “daarmee de positie van gemeenten te versterken binnen de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur” en het proces van regiovorming bij te sturen.¹⁸² Verder valt te lezen dat de minister zich “... steviger [wil] inzetten om vanuit het Rijk

¹⁷⁸ Zie bijvoorbeeld de Kamerbrief van 16 mei 2013.

¹⁷⁹ Algemene Rekenkamer, Reactie op Decentralisatiebrief van 19-2-2013, dd 15 mei 2013.

¹⁸⁰ Volgens Schrijver (2015) was het streven naar gemeentelijke schaalvergroting omwille van de bestuurskracht en het decentralisatiestreven een constante in het beleid van BZK.

¹⁸¹ Van minder recente datum (2013) is de notitie ‘Bestuur in samenhang’, zie: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/212244/Bestuur-in-samenhang.pdf>

¹⁸² Kamerbrief 18 oktober 2019, p.5.

verplichte samenwerkingsverbanden of verplichtingen tot samenwerking te beperken en de kaders te verruimen waarbinnen gedecentraliseerde taken moeten worden uitgevoerd”, in de verwachting dat gemeenten hierdoor minder noodzaak tot samenwerking zullen ervaren.¹⁸³

In het onderzoek is wel op andere manieren zicht ontstaan op de wijze van invulling van de stelselverantwoordelijkheid van BZK voor het openbaar bestuur. Voor wat betreft de eerdergenoemde ‘horizontale’ invulling richting de andere departementen wordt uit de gesprekken en (interne) documentatie duidelijk dat het ministerie zijn rol met name ziet als een adviseur en aanspreekpunt voor de andere departementen, vanuit een rol als ‘hoeder van de interbestuurlijke verhoudingen’. Zo kent het ministerie een Adviesteam (B&F), bedoeld om andere departementen te ondersteunen en te adviseren over ‘wat te doen bij rijksbeleid en nationale regelgeving met gevolgen voor provincies, gemeenten en waterschappen’. Daarbij maakt het team gebruik van het Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen, dat onderdeel is van het Integraal Afwegingskader (IAK). Dat IAK is gebaseerd op de verplichte kwaliteitseisen voor beleid en regelgeving, waar alle voorstellen voor beleid en regelgeving aan moeten voldoen.¹⁸⁴ Ook wordt in de advisering gebruik gemaakt van de zogenaamde IBI-spelregels (zoals vastgesteld in de Ministerraad van 29 april 2011), voor toepassing in de praktijk eenvoudig is vertaald naar een set ‘spelregelkaarten’.¹⁸⁵

De Raad van State zegt in zijn vierde periodieke beschouwing over deze adviserende rol dat deze belangrijk is, maar ook dat er méér nodig is voor ‘een eenvormige aanpak’, die ertoe leidt dat ‘gemeenten en provincies op het niveau van de regering of afzonderlijke wetgevingscomplexen niet geconfronteerd worden met gescheiden opererende bewindslieden en divergerende aanpakken’. Een concreet voorbeeld is natuurlijk de verplichte regionale samenwerking die in de Jeugdwet en de Participatiewet is opgelegd, in strijd met de interbestuurlijke afspraken hierover. En, heel actueel, ook bij de voorbereidingen op de nieuwe Jeugdwet wordt toch weer voor verplichte regionale samenwerking gekozen.¹⁸⁶ Volgens de Raad van State moet de minister van BZK ‘binnen het kabinet niet alleen bij de voorbereiding van de beslissing en de besluitvorming over decentralisatie van bevoegdheden, maar ook bij de vaststelling van maatregelen die de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden raken, een zwaardere stem krijgen. Een coördinerende rol is daartoe ontoereikend. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou medeverantwoordelijkheid moeten dragen met betrekking tot dergelijke maatregelen door ze mede te ondertekenen. Op die wijze krijgen ook gemeenten en provincies een duidelijker aanspreekpunt binnen het kabinet.’¹⁸⁷

De stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK kent ook een kant die zich richt op de verhoudingen met de decentrale overheden. Hieraan ten grondslag liggen veel van de normen die in dit onderzoek zijn gehanteerd. Uit de gesprekken en (interne) documenten valt op te maken dat BZK

¹⁸³ Kamerbrief 18 oktober 2019, p.7.

¹⁸⁴ Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen, p. 3.

¹⁸⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/02/22/spelregelkaarten-interbestuurlijke-informatie/>

¹⁸⁶ Zie bijvoorbeeld: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/vng-nieuwe-jeugdwet-moet-van-tafel.14400149.lynkx>

¹⁸⁷ Raad van State (2016), pp. 22-23.

zich met name verantwoordelijk voelt om de decentrale overheden te ondersteunen bij de voorbereiding en uitvoering van gedecentraliseerde taken. Hiervoor zijn, samen met de koepelorganisaties diverse ondersteuningsprogramma's ontwikkeld. Ook in de Kamerbrieven van de minister van BZK als coördinerend bewindspersoon voor de 3D wordt hier veel aandacht aan besteed.¹⁸⁸

Het onderzoek heeft verder zichtbaar gemaakt dat onduidelijk is hoe BZK zijn inspanningen bij de voorbereidingen van decentralisaties ziet in relatie tot de belangenbehartiging van de decentrale overheden zelf. In de casus van de jeugdzorg en de andere decentralisaties in het sociaal domein valt op dat BZK zich lijkt te hebben neergelegd bij de in de jaren 2013-2014 gemaakte afspraken tussen de VNG en de betreffende vakdepartementen over de beschikbaar gestelde financiële middelen en de gegunde beleidsvrijheid, zelfs toen duidelijk was in de aanloop naar 2015 dat die afspraken niet in het belang waren van gemeenten en burgers. Stelselverantwoordelijkheid betekent blijkbaar niet dat BZK toetst of de afspraken realistisch zijn en wat deze betekenen voor alle gemeenten of het bestuurlijk stelsel als geheel.

Opvallend is in dit verband ook hoe BZK is omgegaan met de verplichte regionale samenwerking die door toedoen van de departementen van VWS en SZW werd opgelegd. Verwacht zou mogen worden dat BZK als stelselverantwoordelijke een eigen verantwoordelijkheid heeft om te zorgen dat de afspraken worden gerespecteerd. Niet alleen om zijn geloofwaardigheid als partner te behouden, maar vooral omdat de afspraken zijn gemaakt vanuit de gedeelde overtuiging dat ze voorwaarden vormen voor een goed functionerend openbaar bestuur. Niet valt vast te stellen wat BZK daartoe heeft ondernomen in de richting van de andere departementen. Maar in de Decentralisatiebrief van begin 2013 wijst de minister van BZK meermaals naar de VNG die heeft ingestemd met het werken in regionale samenwerkingsverbanden, en wordt steeds benadrukt dat samen met de VNG zoveel mogelijk wordt gestreefd naar congruente samenwerkingsverbanden voor de verschillende decentralisaties.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Decentralisatiebrief van 19 februari 2013; daaropvolgende Kamerbrieven van 26 april 2013, 16 mei 2013, 11 juli 2013, 10 september 2013 en 9 oktober 2013, 7 juli 2014 en 18 december 2014.

¹⁸⁹ Decentralisatiebrief 19 februari 2013.

6. Conclusies: beginselen in theorie en praktijk

In het voorgaande hoofdstuk zijn de bevindingen uit de praktijk van diverse decentralisaties getoetst aan wat wij in dit rapport de algemene beginselen van decentraal bestuur hebben genoemd. In dit afsluitende hoofdstuk formuleren wij allereerst de belangrijkste conclusies die daaruit kunnen worden getrokken. We leggen daarbij de nadruk op de geconstateerde knelpunten. Op basis daarvan komen wij in hoofdstuk 7 tot voorstellen voor verbeteringen.

Decentralisatiebeginsel

Met de bestudeerde decentralisatieoperaties van de afgelopen decennia is zonder meer gehandeld in de geest van het kernbeginsel dat taken en bevoegdheden zo laag mogelijk moeten worden belegd. Toch wordt er bij de uitwerking in de praktijk nogal eens afbreuk gedaan aan dit beginsel.

Allereerst brengen decentralisaties allerlei schaalproblemen met zich mee. Met enige regelmaat worden taken naar een schaalniveau (gemeente) gedecentraliseerd dat in bepaalde opzichten (of voor bepaalde categorieën gemeenten) te laag is. Dat blijkt dan uit het feit dat de wetgever gemeenten tot intergemeentelijke samenwerking verplicht, maar ook uit de soms vrijwillige opschaling waar gemeenten voor kiezen, al dan niet onder druk van (regionaal opererende) maatschappelijke partners. Gezien het feit dat taakdifferentiatie al vele jaren wordt voorgesteld als mogelijke oplossing voor de verschillen tussen gemeenten is het opmerkelijk dat er in de voorbereiding van decentralisaties weinig voor taakdifferentiatie tussen gemeenten wordt gekozen.

Een tweede probleem bij de toepassing van dit beginsel is de geringe mate van beleidsvrijheid die decentrale overheden bij decentralisaties wordt gegund, zowel vooraf als ook in de eerste jaren na de overdracht. De wens om als rijksoverheid greep te houden op een beleidsterrein, vaak ook ingegeven door een gebrek aan vertrouwen bij de rijksoverheid - dat wil zeggen de betreffende vakdepartementen, en zeker ook de Tweede Kamer - in een goede taakvervulling door de decentrale overheden, speelt daarbij een belangrijke rol. Ook het simpele feit dat de (vak)departementen over veel meer beleids capaciteit¹⁹⁰ beschikken speelt ongetwijfeld een rol. Bij de keuze om de beleidsvrijheid te beperken wordt vaak gebruik gemaakt van het begrip stelselverantwoordelijkheid: de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid (i.c. bewindspersoon) om in te grijpen als er in het stelsel iets dreigt te ontsporen.

Toezicht- en verantwoordingsmechanismen tussen Rijk en decentrale overheden op gedecentraliseerde beleidsterreinen waren tot enkele jaren geleden vaak niet in overeenstemming met het beginsel dat deze zoveel mogelijk horizontaal moeten zijn ingericht. Met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in 2012 heeft er in dit opzicht een omslag plaatsgevonden. Bij de recente decentralisaties in het sociaal domein is te zien dat de gemeenten geen grote last hebben van het interbestuurlijke toezicht; er is echter nog steeds geen sprake van integraal

¹⁹⁰ Vergelijk: AEF (2020), pp. 10-11.

rijkstoezicht op het sociaal domein. Eerder al was de invoering van de SISA-systematiek een belangrijke verbetering voor decentrale overheden gebleken in termen van verantwoordingslast.

Een belangrijk element van het decentralisatiebeginsel betreft de financiële verhoudingen. De feitelijke financiële verhoudingen bij veel van de bestudeerde decentralisaties doen onvoldoende recht aan het decentralisatiebeginsel. De keer op keer bevestigde interbestuurlijke afspraak dat de middelen behorend bij een decentralisatie in principe vrij besteedbaar moeten worden overgedragen (via het Gemeentefonds), wordt in de praktijk zeker niet altijd nageleefd door de rijksoverheid. In plaats daarvan zijn ook nieuwe uitkeringsvormen in het leven geroepen die erop zijn gericht zichtbaar te maken hoeveel middelen voor een taak zijn overgedragen en of de decentrale overheden die middelen wel daadwerkelijk aan de betreffende gedecentraliseerde taken besteden. Ook de decentrale overheden zelf dragen aan dat mechanisme bij door het overgehevelde budget als strakke richtlijn te hanteren bij het begroten.

Tot slot blijken decentralisaties de rol van decentrale volksvertegenwoordigingen te hebben verzwakt. Ook dit doet afbreuk aan het decentralisatiebeginsel. Bevoegdheden worden toebedeeld aan colleges, waardoor gemeenteraden vanzelf al op afstand staan. De beperkte beleidsvrijheid en de grootschalige (soms verplichte) regionalisering dragen hier nog aan bij. Vooral bij de recente decentralisaties in het sociaal domein is dat het geval. Waar de middelen voor overgedragen taken tekortschieten, treedt verdringing van andere uitgaven op, waardoor de keuzeruimte voor decentrale volksvertegenwoordigingen wordt ingeperkt en daarmee hun rol wordt verzwakt.

Gelijkwaardigheidsbeginsel

De analyse in hoofdstuk 5 laat zien dat de normen die vallen onder het gelijkwaardigheidsbeginsel bij de bestudeerde decentralisaties vaak niet worden nageleefd. Zelfs bij de energietransitie, die bottom-up wordt uitgewerkt in zogenaamde RES-regio's, is het toch de nationale overheid die in 2015, in internationaal verband, de doelen heeft bepaald. Vervolgens hebben de decentrale overheden in de regio weliswaar de vrijheid om gezamenlijk het 'hoe' te bepalen, maar het 'wat' staat al vast.

Voor de decentralisaties van de afgelopen 15 jaar kan worden geconcludeerd dat het probleemperspectief van de rijksoverheid meestal centraal staat. Decentralisaties waren vooral gericht op het verlichten van uitvoerings- en budgettaire problemen van de rijksoverheid, en niet of veel minder op het vergroten van de mogelijkheden van decentrale overheden om de vraagstukken die spelen binnen hun grondgebied zelfstandig aan te pakken.

Voor veel decentralisaties geldt dat de voorwaarden in belangrijke mate worden bepaald in regeerakkoorden. De manier waarop die tot stand komen vormt een belangrijke belemmering voor gelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen. In beslotenheid maakt een klein gezelschap landelijke (politieke) onderhandelaars afspraken over beleid en financiën voor de rijksoverheid én het gehele openbaar bestuur. Decentrale overheden en hun koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW) kunnen net als andere maatschappelijke partijen en belangenbehartigers pogen invloed uit te oefenen door (vooraf) hun wensen kenbaar te maken, maar veel groter dan dat is hun rol niet. Ook de (demissionaire) minister van BZK zit in principe niet aan tafel; in ieder geval niet in zijn rol als minister. Hij kan in deze

cruciale periode van nationale besluitvorming niet meepraten en zodoende de belangen van de decentrale overheden op rijksniveau niet behartigen. De status van de regeerakkoordafspraken maakt dat aanpassing ervan niet of nauwelijks mogelijk is in de daaropvolgende kabinetsperiode. Voor de decentrale overheden zijn de decentralisatie-afspraken met soms grote financiële consequenties een gegeven, wellicht zelfs bijna een opdracht, waaraan ze uitvoering moeten geven.

Opvallend is dat deze ongelijkwaardigheid zelfs speelt bij het IBP, waar gelijkwaardig partnerschap juist een expliciet uitgangspunt is. Ook daar blijken toch vooral de ambities van de rijksoverheid leidend te zijn.

In de onderzochte periode zijn ook uitzonderingen aan te wijzen, zoals de Rotterdamwet, Taxiwet en Winkeltijdenwet. Dit zijn drie decentralisatieoperaties waarbij het initiatief van onderop komt. Deze drie decentralisaties hebben met elkaar, en met die van de Woningwet, gemeen dat er geen sprake is van overdracht van financiële middelen. De decentralisaties in kwestie 'beperken' zich grotendeels tot het verruimen van lokale bevoegdheden.

Implementatiebeginsel

Het implementatiebeginsel is essentieel voor decentralisaties: decentrale overheden moeten over de middelen en mogelijkheden beschikken om de hen toebedeelde taken te kunnen uitvoeren. In de praktijk wordt door het gebrek aan gelijkwaardigheid en onvoldoende aandacht voor de belangen en behoeftes van gemeenten en provincies onvoldoende aan dit beginsel tegemoetgekomen.

Opvallende constatering in het onderzoek is dat voor geen van de bestudeerde decentralisaties is voldaan aan het vereiste van een (bestuurlijke en financiële) uitvoeringstoets voor c.q. door de betreffende decentrale overheden. De norm is op diverse plaatsen terug te vinden en ook wettelijk verankerd, maar wordt niet of nauwelijks nageleefd. Het is onduidelijk waarom dat niet gebeurt. Een uitvoeringstoets is een uiterst bruikbaar instrument om te voorkomen dat de overdracht van bestaande taken gepaard gaat met te weinig geld en voorbereidingstijd, zoals vaak het geval is. Het meest zichtbaar en actueel is dat bij de Jeugdwet, waar de gemeentelijke tekorten momenteel zo oplopen dat andere gemeentelijke uitgaven zichtbaar in de knel komen en een sluitende meerjarenbegroting voor steeds meer gemeenten onhaalbaar wordt. Een dergelijke uitvoeringstoets zou ook zichtbaar (kunnen) maken dat (bepaalde categorieën) overheden over onvoldoende deskundigheid en menskracht beschikken voor nieuwe complexe decentralisaties. Hun aarzelingen daarover kunnen in de onderhandelingen met het Rijk nog wel eens ondersneeuwen, zoals bij de decentralisaties in het sociaal domein het geval is geweest. Decentrale overheden en in het bijzonder gemeenten onderhandelen immers niet zelf over decentralisatieoperaties en de voorwaarden waaronder deze gestalte kunnen krijgen. Als zowel het Rijk als de koepelorganisaties er belang bij hebben om uitvoeringsproblemen te bagatelliseren, zoals bij de decentralisaties in het sociaal domein het geval was, is het niet verwonderlijk dat dit beginsel in de praktijk in de knel komt en er bij de uitvoering op decentraal niveau problemen ontstaan.

Wat de VNG hierbij hindert, is dat 'de gemeente' niet bestaat. De mogelijkheden en bestuurskracht van gemeenten kennen onderling aanzienlijke verschillen. Als wordt gezocht naar de overdracht van taken die elke gemeente aankan, betekent dat een onderuitputting van de bestuurskracht van met name grotere gemeenten en daarmee van de maatschappelijke mogelijkheden (maatwerk en differentiatie) die decentralisatie biedt. Het negeren van de verschillen leidt echter tot taakoverdracht waarbij een deel van de gemeenten tegen implementatieproblemen aanloopt, en steeds vaker structureel voor bovenlokale samenwerking en herindeling moet worden gekozen.

Ook hier geldt dat zich bij de decentralisaties waarbij geen financiële middelen zijn overgedragen en alleen bevoegdheden zijn verruimd (Rotterdamwet, Taxiwet, Winkeltijdenwet en Woningwet), in de praktijk weinig of geen van de genoemde implementatieproblemen hebben voorgedaan.

Legaliteitsbeginsel

Het bestaan van een wettelijke basis voor decentralisaties en interbestuurlijke verhoudingen blijkt een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor duidelijkheid over taak- en bevoegdhedenverdeling. De meeste van de bestudeerde decentralisaties zijn gebaseerd op een wet, of wijziging van een wet. In strikt juridische zin wordt daarmee grotendeels voldaan aan de belangrijke norm dat decentrale overheden alleen op basis van een wet (medebewinds-)taken kunnen worden opgelegd.

Maar ook een wettelijk vastgelegde taak- en bevoegdhedenverdeling leidt in de praktijk nogal eens tot onduidelijkheden en inconsistenties. Dat zit 'm soms niet in de betreffende overdracht zelf, maar in de relatie met niet-overgedragen taken, zoals zichtbaar bij het natuurbeleid, of in de afbakening met aanverwante taken en bevoegdheden, zoals bij de Wmo, de Wlz en de Zorgverzekeringswet. Hier schuurt de decentralisatie met de door het Rijk belangrijk geachte integraliteit en samenhang met andere beleidsterreinen.¹⁹¹

De laatste jaren wordt geëxperimenteerd met alternatieven voor een klassieke overdracht van taken en bevoegdheden. Het strikte credo "je gaat erover of niet" wordt daarbij vervangen door de gedachte van één overheid. Een actueel voorbeeld betreft de zogeheten regiodeals en de regionale energiestrategieën. Daar wordt het streven naar een vooraf duidelijke en afgebakende taak- en bevoegdhedenverdeling tussen de bestuurslagen bewust losgelaten. De casus van de regionale energiestrategieën is een voorbeeld van hoe de koepelorganisaties zich hebben gecommitteerd aan het beleid en de te behalen resultaten, en er vervolgens zonder afronding van het wetgevingstraject in de praktijk al wordt gewerkt "in de geest van" de Klimaatwet.

Een belangrijke norm onder het legaliteitsbeginsel, tot slot, die met enige regelmaat wordt geschonden, is de afspraak om de decentrale overheden niet tot samenwerking te verplichten en de bestuurlijke hoofdstructuur leidend te laten zijn. De wet verbiedt verplichte regionale samenwerking niet, maar beschouwt het enkel als een optie in uitzonderlijke gevallen. De minister kan een aanwijzing geven (op grond van de Wgr), of het moet wettelijk worden vastgelegd. Als we de norm zo

¹⁹¹ Decentralisatiekader (2009) (Kamerstukken II 2008-2009 31 700 VII, 100).

strikt juridisch hanteren komt deze in alleen in de RES-casus in het geding. Daar worden de decentrale overheden in 30 regio's immers tot medebewind 'geroepen', enkel op grond van afspraken in het Klimaatakkoord. Maar veel belangrijker is dat de norm bij de grote decentralisaties in het sociaal domein ook in de geest serieus is geschonden, in die zin dat gemeenten verplicht zijn om samen te werken op regionale schaal. Bij de Participatiewet in voorgeschreven arbeidsmarktregio's zelfs. Ook de norm dat de decentrale overheden zelf het 'hoe' zouden moeten kunnen bepalen, wordt hiermee geschonden. En ondanks goede voornemens van de minister van BZK lijkt dit bij de nieuwe Jeugdwet opnieuw fout te gaan.

Positie en rol minister van BZK

De minister van BZK heeft binnen de rijksoverheid wettelijk gezien een grote verantwoordelijkheid als het gaat om decentralisaties en de interbestuurlijke verhoudingen, een verantwoordelijkheid die in de loop van de jaren ook vaak is benadrukt in de diverse bestuursakkoorden en de code interbestuurlijke verhoudingen.

De minister heeft in de onderzochte periode stevig invulling gegeven aan de wettelijke taak om de decentralisatie te bevorderen, onder meer door het nemen van een regierol bij het sluiten van diverse bestuursakkoorden waarin werd ingezet op veel grote en kleinere decentralisatie over de volle breedte van het rijksbeleid. Dat het kabinet en de vakministers er vaak belang bij hadden om de (financiële) verantwoordelijkheid voor belangrijke taken naar de decentrale overheden over te hevelen, doet daar in principe niets aan af.

Genuanceerder ligt het oordeel voor wat betreft de taak om het rijksbeleid dat de decentrale overheden raakt te coördineren, en de bevoegdheid om te interveniëren bij de collegaministers – de wet spreekt van het kenbaar maken van 'bedenkingen' - als dat nodig is. Het coördineren van het rijksbeleid is een taak die bij de decentralisaties in het sociaal domein serieus door BZK is opgepakt, en ook is geslaagd, voor zover het 'slagen' van een coördinerende taak kon worden beoordeeld. Over de invulling van de bevoegdheid tot interveniëren zijn op basis van dit onderzoek geen goede uitspraken te doen. Het onderzoek heeft hiervan nauwelijks voorbeelden opgeleverd: we weten simpelweg niet of dit (vaak) gebeurt. Bij de decentralisaties in het sociaal domein heeft BZK als coördinerend ministerie en als mede-fondsbeheerder naar eigen zeggen aangestuurd op zoveel mogelijk bestedingsvrijheid voor de gemeenten. Dat heeft er (mede) toe geleid dat niet gekozen is voor specifieke uitkeringen, maar wel voor een Deelfonds sociaal domein, dat later onder druk van de Tweede Kamer alsnog moest worden ingewisseld voor een integratie-uitkering binnen het Gemeentefonds.

Problematisch is de wettelijke taak om te zorgen voor voldoende beleidsvrijheid voor gemeenten (op grond van artikel 116 lid 1 van de Gemeentewet) en provincies (op grond van artikel 114 lid 1 van de Provinciewet). Hetzelfde geldt voor de verplichting van de rijksoverheid om te zorgen voor voldoende financiële middelen voor opgedragen taken (artikel 108 lid 3 Gemeentewet), en voor stabiele financiële verhoudingen in meer brede zin.¹⁹² In de praktijk schiet de rijksoverheid c.q. de minister van

¹⁹² R. Gradus (2017). Leren van eerdere decentralisatie. *TPC Online*, december.

BZK op dit punt tekort. Zonder dat in dit onderzoek de mechanismen binnen het kabinet en de rijksdienst volledig in kaart konden worden gebracht en ervan uitgaand dat BZK het wel heeft geprobeerd, kan worden vastgesteld dat BZK blijkbaar onvoldoende positie heeft om het kabinet en de collega-departementen op dit punt te (be-)dwingen. Een belangrijke oorzaak voor dit tekortschieten heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de constatering dat het ministerie van BZK bij de bestudeerde decentralisaties niet of nauwelijks betrokken is geweest bij de daadwerkelijke invulling c.q. uitwerking van de decentralisatie en het betreffende beleid. Daarnaast is het dwingende karakter van regeerakkoordafspraken hier natuurlijk debet aan.

We stellen vast dat niet goed duidelijk is hoe BZK kijkt naar de eigen stelselverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel als geheel, en de positie daarbinnen van decentrale overheden. Te verwachten zou zijn dat er een duidelijke visie bestaat op de wijze waarop BZK zijn wettelijke en andersoortige verplichtingen ten aanzien van decentralisaties en de interbestuurlijke verhoudingen invult. Dat geldt zowel in verticale zin, in relatie tot de provincies, gemeenten en waterschappen, als in horizontale zin, in relatie tot de andere bewindslieden en departementen en hun rol bij de taakoverdracht aan de decentrale overheden.

In de voorbereiding van de grote decentralisatieoperaties in het sociaal domein heeft BZK binnen de interdepartementale verhoudingen vooral de coördinerende rol gekozen en benadrukt.¹⁹³ De stelselverantwoordelijkheid van de vakdepartementen, die vooral betrekking heeft op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gedecentraliseerde beleid, heeft hierdoor steeds centraal gestaan bij decentralisatieoperaties. Meer in het algemeen kiest het ministerie van BZK vooral de rol van adviseur en aanspreekpunt. In verticale zin kan worden opgemerkt dat BZK zijn verantwoordelijkheid in belangrijke mate invult door het ondersteunen van besturen van gemeenten, provincies en waterschappen in de voorbereiding op en uitvoering van gedecentraliseerde taken. Lastiger blijkt het om te bepalen hoe BZK zich als behartiger van decentralisatie en van de belangen van decentrale overheden moet verhouden tot de belangenbehartiging door de decentrale overheden zelf. BZK is enerzijds een natuurlijke bondgenoot van de koepelorganisaties van gemeenten, provincies en (in iets mindere mate¹⁹⁴) waterschappen, maar kijkt vooral toe als zij afspraken maken (over te weinig financiële middelen en beleidsvrijheid bijvoorbeeld) met vakdepartementen, zelfs als die mogelijk niet in het belang zijn van gemeenten, gemeenteraden en burgers. De stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK vraagt hier ons inziens om een eigenstandige beoordeling en mogelijke toetsing van de voornemens en afspraken.

¹⁹³ Zie voetnoot 188.

¹⁹⁴ De waterschappen vallen veeleer onder de verantwoordelijkheid van de minister van I&M.

7. Beter decentraliseren¹⁹⁵

In dit hoofdstuk presenteren we concrete verbetermogelijkheden voor de knelpunten die naar voren zijn gekomen uit de analyse in hoofdstuk 5 en die zijn verwoord in het voorgaande hoofdstuk. Veel van de omschreven knelpunten zijn zeker niet nieuw.¹⁹⁶ Dat roept de vraag op waarom ze in de loop van de tijd niet zijn opgelost. Voor een aantal knelpunten geldt dat ze een uiting zijn van een meer fundamenteel probleem met de beginselen of de eraan ten grondslag liggende normen.

De Staatscommissie parlementair stelsel concludeert in zijn rapport dat de nationale politiek c.q. het parlement zich onvoldoende aantrekt van de interbestuurlijke afspraken en normen. Een *Wet op de decentralisaties*, met een helder juridisch kader voor decentralisaties en interbestuurlijke verhoudingen, zou volgens de staatscommissie daarvoor meer garanties bieden. De staatscommissie gaat niet inhoudelijk in op de vraag welke beginselen daarin een plek zouden moeten krijgen, maar houdt het bij *“de hoofdlijnen (...) van het financieringsregime, een adequaat nalevingstoezicht op het juiste niveau en gepaste regelgeving”*.¹⁹⁷ Deze hoofdlijnen zijn in het onderhavige rapport in het normenkader terug te vinden.

De vraag is natuurlijk of juridische verankering van deze hoofdlijnen daadwerkelijk helpt. De beginselen en normen, zoals ook blijkt uit hoofdstuk 3 van dit rapport, worden immers door alle betrokkenen onderschreven, en zijn in de loop van de jaren vaak meermalen herbevestigd, maar blijken in de praktijk steeds opnieuw moeilijk te realiseren. Is er reden om aan te nemen dat juridische verankering van deze normen in een wet tot meer naleving ervan zou leiden? Een interessant gedachtenexperiment zou zijn om ons voor te stellen wat er met bijvoorbeeld de recente decentralisaties in het sociaal domein zou zijn gebeurd als een dergelijke wet vóór 2015 al zouden hebben bestaan. Was er dan, om maar een voorbeeld te noemen, wél voldoende geld naar de gemeenten voor de jeugdzorg gegaan?

In dit slothoofdstuk kiezen wij een andere weg. Doel van dit onderzoek is om te komen tot concrete suggesties voor verbeteringen van de praktijk van decentralisaties. We hebben daarom gezocht naar andere manieren om de algemene beginselen van decentraal bestuur steviger te verankeren in de praktijk. Hieronder zetten we daartoe een aantal mogelijkheden en suggesties op een rij. Sommige ideeën zijn al eerder geopperd of zelfs al eens uitprobeerde, en verdienen het in de ogen van de onderzoekers om op meer systematische manier te worden toegepast. Andere suggesties zijn nieuw en zouden tot soms zeer ingrijpende aanpassingen in bestaande instituties, praktijken en kaders (moeten) leiden. We kiezen ervoor om ze hier zonder al teveel weging te presenteren, en daarmee het gesprek erover mogelijk te maken.

¹⁹⁵ Naar analogie van de titel van de oratie van Thorbeckehoogleraar Boogaard ‘Decentraliseren kan je leren’ (2019).

¹⁹⁶ De latere IPO-directeur Rombouts schrijft in 1987 een artikel over ‘behoorlijk bestuur tussen overheden’, waaruit wij vele passages over deze knelpunten zouden kunnen citeren zonder dat de lezer merkt dat het geen actueel stuk betreft.

¹⁹⁷ Staatscommissie parlementair stelsel (2018), p. 321.

Ongelijkwaardigheid tussen bestuurslagen is een feit

Ondanks het feit dat het gelijkwaardigheidsbeginsel voortdurend wordt benadrukt in bestuursakkoorden en de code interbestuurlijke verhoudingen, blijkt dat er in de decentralisatiepraktijk op veel manieren afbreuk aan wordt gedaan. Ook knelpunten die aan de orde komen onder één van de andere beginselen, en die op het eerste gezicht meer praktisch van aard lijken - denk aan de constatering dat decentrale overheden in de voorbereiding op decentralisaties vaak te weinig tijd wordt gegund -, zijn vaak te herleiden naar de ongelijkwaardige positie van de overheden. Uiteindelijk is de rijksoverheid toch de baas, zou je het kort kunnen samenvatten. Het is de nationale overheid die als wetgever de kaders bepaalt. Dat betreft de inhoudelijke kaders, de financiële kaders en ook de proceskaders. Het Rijk sluit internationale verdragen en maakt wetten die taken en bevoegdheden van decentrale overheden bevatten, en blijft ook beleidsmatig meesturen. Het Rijk heft de belastingen en deelt de inkomsten op grond van nationale financiële kaders met de decentrale overheden. Parlement en regering bepalen de belangrijkste besluitvormingsmomenten voor de hele Nederlandse overheid, met eens in de vier jaar een kabinetsformatie resulterend in een regeerakkoord, en jaarlijks de rijksbegroting. Dat overziend moet worden geconstateerd dat de met de mond beleden gelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat in feite een fictie is. Voor alle betrokkenen schept het daarom duidelijkheid als de ongelijkwaardigheid tussen bestuurslagen wordt erkend.

Voor het versterken van de beginselen van decentraal bestuur is dit een verstrekkende aanbeveling. In plaats van gelijkwaardigheid zou op zoek moeten worden gegaan naar *evenwicht* in bestuurlijke verhoudingen. Evenwicht betekent dat elke bestuurslaag de ruimte krijgt om zijn eigen rol te vervullen en dat bestuurslagen elkaar hierin aanvullen en versterken. Evenwicht bij de voorbereiding van decentralisaties betekent dat de medeoverheden binnen de rijkskaders meer zeggenschap krijgen over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder gedecentraliseerd wordt. Niet alleen de belangen zoals door het Rijk gedefinieerd dienen op tafel te komen, maar ook de belangen van decentrale overheden. Veel van onderstaande suggesties zijn daarop gericht.

Meer invloed van decentrale overheden op regeerakkoorden

De voorwaarden voor veel decentralisaties worden geregeld in de kabinetsformatie en vastgelegd in regeerakkoorden. Die politieke afspraken komen tot stand in een klein en besloten politiek gezelschap, onder grote tijdsdruk, en in de praktijk meestal zonder substantiële inbreng of inspraak van de decentrale overheden, ondanks interbestuurlijke afspraken hierover. Door het kabinet en de coalitiepartijen wordt in de daaropvolgende kabinetsperiode strikt vastgehouden aan de gemaakte afspraken. Dat is vanuit politiek perspectief begrijpelijk en misschien zelfs noodzakelijk, maar vormt een belangrijke belemmering voor evenwicht tussen de bestuurslagen.

In het verleden is door middel van harde afspraken getracht gemeenten, provincies en waterschappen te betrekken bij de kabinetsformatie. Van die afspraken is weinig terecht gekomen, in die zin dat de decentrale overheden in de kabinetsformatie op zijn best eenmaal werden ontvangen door de

formateur en de onderhandelaars, maar op geen enkele manier een volwaardige gesprekspartner waren. Dat betekent dat betrokkenheid anders moet worden geregeld.

Een vergaande oplossing hiervoor is om de gemaakte afspraken die de decentrale overheden raken, vlak voor of direct na afronding van het regeerakkoord ter goedkeuring aan de decentrale overheden of hun koepelorganisaties voor te leggen. Een dergelijke verplichting klinkt simpel, maar zou in de praktijk grote gevolgen hebben voor de kabinetsformatie. Want wat zijn de gevolgen als één of meerdere koepelorganisaties of decentrale overheden niet akkoord zouden gaan? Zijn daarmee de afspraken tussen de nieuwe coalitiepartners op rijksniveau van tafel? Tegelijkertijd kan een dergelijke verplichting ervoor zorgen dat de decentrale overheden tijdens de kabinetsformatie eerder worden betrokken.

Een alternatieve oplossing is dat de decentrale overheden voorafgaand aan de kabinetsformatie in het openbaar duidelijk maken wat zij willen en wat zij nodig hebben ten aanzien van voorziene decentralisaties, zodat de nationale politiek daarmee rekening moet houden bij het vastleggen van nieuw beleid en bijbehorende financiële aspecten. In 2017 hebben VNG, IPO en UvW goede ervaringen opgedaan met het vooraf formuleren van een gezamenlijk en openbaar aanbod aan het nieuwe kabinet op enkele belangrijke beleidsdossiers. Deze werkwijze biedt ook goede mogelijkheden voor toekomstige decentralisaties. Dat hoeft niet persé gezamenlijk, maar moet de onderhandelaars meer duidelijkheid bieden over wat ze wel en niet kunnen afspreken.

Voldoende geld voor gedecentraliseerde taken

Een structureel probleem dat in dit rapport op diverse plekken is belicht is dat decentralisaties vaak gepaard gaan met onvoldoende financiële middelen voor de decentrale overheden. Vaak wordt dit al tijdens de voorbereiding van een decentralisatie onderkend, maar kan het desalniettemin vanwege financiële en politieke redenen op rijksniveau niet worden voorkomen.

Hoe kan dit terugkerende knelpunt bij toekomstige decentralisaties worden voorkomen? Het onderzoek laat zien wat de oorzaken ervan zijn: decentralisaties komen vaak voort uit bezuinigingsoverwegingen van de rijksoverheid, of omdat in kabinetsformaties het financiële plaatje wordt ingevuld met bezuinigingen of kortingen op voorgenomen decentralisaties. Dat laatste probleem kan mogelijk worden voorkomen door de eerdergenoemde suggestie om de decentrale overheden beter te betrekken bij de totstandkoming van regeerakkoorden. Dat het initiatief voor een decentralisatie is gebaseerd op de wens om te bezuinigen, hoeft op zichzelf geen probleem te vormen. Het is alleen zaak om in de daaropvolgende voorbereidingen zorgvuldig en objectief in kaart te brengen of en in welke mate kostenbesparingen na decentralisatie realistisch zijn. Hier kan onafhankelijke en mogelijk zelfs bindende toetsing door een gezaghebbend onderzoeksinstituut een oplossing bieden.

Een andere, vergaande mogelijkheid om dit probleem te ondervangen is het verruimen van het eigen belastinggebied voor gemeenten. Er liggen diverse goed onderbouwde rapporten klaar (van onder

meer de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur¹⁹⁸) waarin de mogelijkheden en de randvoorwaarden voor uitbreiding van lokale belastingheffing zijn uitgewerkt. Ook diverse gesprekspartners hebben de noodzaak van een (beperkt) eigen belastinggebied van met name gemeenten benadrukt. Decentrale overheden zijn daardoor minder afhankelijk zijn van de rijksmiddelen en kunnen een doelmatiger en bovendien democratisch verantwoorde afweging maken over de besteding van eventuele extra middelen. Nadelen zijn er overigens ook: de bezuiniging op nationaal niveau – dat geldt overigens alleen als de rijksoverheid ook daadwerkelijk middelen én mensen afstoot – wordt teniet gedaan door een verhoging van de lokale lasten. De vraag is of het verstandig en eerlijk is dat gemeenten bij de inwoners moeten gaan innen wat de rijksoverheid verzuimt mee te geven. En gesprekspartners wijzen erop dat zeker niet alle gemeentebestuurders, met name van kleinere gemeenten, zitten te wachten op de ruimere mogelijkheden van gemeentelijke belastingheffing.

Meer oog voor de uitvoering

De verplichting om voorafgaand aan een decentralisatie te toetsen of de nieuwe taken uitvoerbaar zijn door de betrokken overheden, zowel financieel als inhoudelijk, blijkt in de praktijk vooral een papieren verplichting. Tegelijkertijd leert de decentralisatiepraktijk dat er nogal eens onvoldoende tijd beschikbaar is en dat decentrale overheden vaak onvoldoende financiële middelen meekrijgen voor de nieuwe taken. Toetsing vooraf is dus hard nodig om dat te (kunnen) voorkomen. Toetsing vooraf zou mogelijk ook zichtbaar maken of de betreffende decentrale overheden zijn opgewassen tegen de nieuwe taken.

Blijkbaar moet de verplichting tot een uitvoeringstoets worden herbevestigd, en mogelijk met wat meer kracht. Hier ligt een duidelijke verantwoordelijkheid voor het ministerie van BZK. Tegelijkertijd biedt dat geen garantie dat de rijksoverheid in de toekomst wel voldoende tijd en aandacht besteedt om samen met de decentrale overheden de consequenties van de decentralisatievoornemens in kaart te brengen. De gang van zaken rondom de Jeugdwet en de bijbehorende financiële middelen laat zien dat er allerlei (politieke) redenen kunnen zijn om bijvoorbeeld onderzoeksresultaten¹⁹⁹ te negeren. Anders gezegd: het ontbreken van een voorafgaande uitvoeringstoets is vooral een indicatie van politieke onwil en moet een alarmbel zijn voor alle betrokken partijen. Het is een signaal van ontbrekend evenwicht tussen de bestuurslagen.

Een alternatief is om vooraf vast te leggen, bijvoorbeeld in het betreffende wetsvoorstel, dat een of twee jaar na de invoering wordt onderzocht of de beschikbare financiële middelen voldoende zijn geweest, en dat de uitkomst van dit, liefst onafhankelijk uitgevoerde onderzoek, bindend is. Politiek gezien is dit idee misschien moeilijk haalbaar, maar dat betekent niet dat het niet wenselijk of zelfs noodzakelijk is. Voordeel van deze aanpak is dat er enige tijd na de invoering veel meer duidelijkheid is over de benodigde financiële middelen dan vooraf. Eventueel kan dit mechanisme nogmaals, bijvoorbeeld na vijf jaar, worden herhaald.

¹⁹⁸ Raad voor de financiële verhoudingen (2013c; 2017a; 2017b); Raad voor het openbaar bestuur (2019).

¹⁹⁹ Bedoeld worden onderzoeken waarin de huidige tekorten werden voorzien.

Een aanzienlijk lichtere vorm van uitvoeringstoetsing, waarmee in zekere zin al wel ervaring bestaat binnen de rijksoverheid,²⁰⁰ is het instellen van een klankbordgroep van medewerkers van decentrale overheden. Die kan in de eerste jaren na de invoering op structurele basis worden geraadpleegd over de uitvoering en uitvoerbaarheid van gedecentraliseerde taken, en ook worden betrokken bij het denken over ondersteuning vanuit de rijksoverheid en eventuele aanpassingen van wetgeving.

Tot slot kan overwogen worden om bij decentralisaties niet alleen aandacht te besteden aan de overdracht van financiële middelen, maar ook te zorgen dat personeel (met kennis en ervaring van de te decentraliseren taak) overgaat naar de betrokken decentrale overheden.²⁰¹ Bij sterk uitvoeringsgerichte taken is dit niet ongebruikelijk in het openbaar bestuur,²⁰² en er is geen reden om dit bij decentralisaties van belangrijke taken in bijvoorbeeld het sociaal domein niet ook te doen. Vanuit decentraal perspectief is het grote voordeel bovendien dat op de vakdepartementen geen grote beleidsafdelingen overblijven die onder de noemer van stelselverantwoordelijkheid gewoon doorgaan met beleid maken op het gedecentraliseerde beleidsterrein.

Meer rekening houden met verschillen

Tussen gemeenten bestaan grote verschillen, die ook van invloed zijn op de uitvoering van nieuw overgedragen taken. Dat geldt natuurlijk ook voor de andere decentrale overheden, zij het dat vanwege het veel kleinere aantal provincies en waterschappen de verschillen overzichtelijker zijn, ook in verenigingsverband. Dat maakt het ook makkelijker om daarop te anticiperen. De decentralisaties in het sociaal domein, met name die van de jeugdzorg, laten zien dat de gemeenten het niet altijd eens zijn over de voorwaarden waaronder ze met voorgenomen decentralisaties moeten instemmen. Uiteindelijk nemen ze een meerderheidsbesluit, en alle gemeentebesturen zijn vervolgens gebonden aan de wetten en regels die daaruit voortvloeien. Daartegenover staat dat de gemeenten ervoor kiezen om hun vereniging en besluitvormingsstructuur zo in te richten. Alle partners, met name de rijksoverheid, doen begrijpelijkerwijs zaken met het VNG-bestuur als vertegenwoordiger. Vanuit het perspectief van belangenbehartiging is er veel voor te zeggen om de rijen uiteindelijk altijd te sluiten. Datzelfde geldt voor de koepelorganisaties van provincies en waterschappen.

In dit rapport wordt niet gepleit voor ingrepen in de verenigingsstructuur van de koepels, maar voor aandacht voor het onderliggende probleem in met name het lokaal bestuur, namelijk dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten. Die verschillen zijn van invloed op de wensen en mogelijkheden om taken van Rijk of provincies over te nemen. Eén van die relevante verschillen is gemeentegrootte. Grote gemeenten hebben meer mogelijkheden en soms meer ambitie om taken zelf uit te voeren dan kleine(re) gemeenten, die vaker tevreden zijn met het feit dat de provincie, het Rijk of soms een centrumgemeente voor hun 'de kastanjes uit het vuur' haalt. Ook bestuurskracht is een belangrijke

²⁰⁰ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt met een dergelijke klankbordgroep, aangeduid als 'Uitvoeringspanel', die onder meer aantoonbaar invloed heeft gehad op het beleid rond de Participatiewet (zie de laatste alinea van paragraaf 5.2.2.).

²⁰¹ Er zijn veel aanwijzingen (zie Allers en Peters, 2019), maar weinig bewijs, dat met name de personele lasten op rijksniveau niet proportioneel worden verminderd na decentralisaties. Anders gezegd: niet alle of niet genoeg rijksambtenaren worden afgestoten na een decentralisatie.

²⁰² Zie de wijze waarop de muskusrattenbestrijding mét provinciale ambtenaren naar de waterschappen is overgeheveld.

factor, evenals geografische ligging en de maatschappelijke uitdagingen in de gemeente, om nog enkele andere relevante factoren te noemen.

Omdat gemeenten zelf niet geneigd zijn om voor de diverse categorieën gemeenten verschillende afspraken met het Rijk te maken, moet de rijksoverheid, i.c. de minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor het hele openbaar bestuur bereid zijn om de consequenties van voorgenomen decentralisaties voor verschillende categorieën decentrale overheden (zoals kleinere gemeenten) nadrukkelijker te onderzoeken en de plannen daarop aan te passen. Door voornemens en ook met de koepels gemaakte afspraken te toetsen, en dan bijvoorbeeld te kiezen voor taakdifferentiatie. Dat gebeurt nu heel zelden; in plaats daarvan wordt de laatste jaren vooral gekozen voor verplichte regionale samenwerking. Taakdifferentiatie kan helpen om dat aan banden te leggen.

Een eigen rol voor decentrale volksvertegenwoordigingen

Recente decentralisaties blijken niet gunstig voor de mogelijkheden van met name gemeenteraden om hun taken goed te kunnen vervullen. Overgedragen taken komen terecht bij het college van B&W en de noodzakelijke of zelfs gedwongen regionale samenwerking leidt tot serieuze problemen met de sturing en controle door raad of staten. Waar gedecentraliseerde taken door tekortschietend budget andere taken verdringen, rest de volksvertegenwoordiging louter de rol van kiezen tussen mogelijke bezuinigingen. De analyse laat zien dat decentrale volksvertegenwoordigingen geen positie hebben in de besluitvorming over en voorbereiding van decentralisatieoperaties. Formeel gesproken is dat ook niet nodig en kan het Rijk natuurlijk zaken doen met de gemeentebesturen verenigd in de VNG.²⁰³ Maar het versterkt de neiging van de rijksoverheid om naar de decentrale overheden te kijken als monolithische actoren, zonder oog voor de verschillende organen en taken daarbinnen.²⁰⁴ Met name gemeenteraden en provinciale staten (in de dualistische structuur van gemeenten en provincies) worden daarmee ernstig tekort gedaan; bij de voorbereiding van de decentralisatieoperatie is hun positie (inclusief instrumenten en ondersteuning) in het gedecentraliseerde taakveld nauwelijks in beeld.

Een mogelijkheid om hierop beter te anticiperen is om de volksvertegenwoordigingen van decentrale overheden een eigen institutionele rol te geven in de besluitvorming over decentralisaties. Hiervoor zijn diverse opties, die hier niet in detail worden uitgewerkt. Een mogelijkheid is om de Eerste Kamer te laten kiezen door gemeenteraadsleden.²⁰⁵ Grote voordeel is dat dit leidt tot een senaat die oog heeft voor uitvoeringskwesties op decentraal niveau en voor de ongelijkwaardigheid in de interbestuurlijke verhoudingen. De veronderstelling daarbij is wel dat de raadsleden hun stemgedrag zelf bepalen, in tegenstelling tot de door de landelijke partijen strak geregisseerde verkiezing (door statenleden) in het huidige bestel.²⁰⁶ Een andere weg is om gemeenteraden een formele positie (of bijvoorbeeld een vetorecht) te geven in de besluitvorming over decentralisaties. Zo is het idee

²⁰³ Dat er inmiddels ook een commissie raadsleden & griffiers is binnen de VNG doet niet af aan de dominantie van de bestuurders in de verenigingsstructuur.

²⁰⁴ Vergelijk: Peters (2019).

²⁰⁵ Zoals geopperd door de nieuwe Thorbeckehoogleraar Boogaard in zijn oratie (Boogaard 2019).

²⁰⁶ Boogaard gaat er vanuit dat 8500 raadsleden in dit verband minder makkelijk te sturen zijn dan de 570 statenleden die nu de Eerste Kamer kiezen (2019, p. 17).

geopperd om gemeenteraden, bijvoorbeeld per provincie, het recht te geven decentralisaties voor te stellen, of juist om voorgenomen decentralisaties te weigeren of terug te geven.²⁰⁷ Minder vergaand en staatsrechtelijk minder ingrijpend is om individuele raads- en statenleden op landelijk niveau te betrekken bij de voorbereiding en begeleiding van decentralisaties, bijvoorbeeld via hun belangenvereniging,²⁰⁸ of door middel van klankbordgroep-achtige constructies.

Tot slot hier nog een pleidooi voor versterking van publieke verantwoording in met name het lokaal bestuur. De rijksoverheid heeft de afgelopen 10 à 15 jaar zware taken, die vele burgers rechtstreeks raken in hun belangen, aan de gemeenten overgedragen. Hoe je er ook naar kijkt, dat is gepaard gegaan met teveel voorwaarden en te weinig financiële middelen. Er is op allerlei manieren versterking nodig van de positie van de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau, en van verantwoording in het lokaal bestuur. Burgers hebben daar recht op. Van hen kan niet worden verwacht dat zij, ongeorganiseerd, in elke gemeente daarover de strijd aangaan met het gemeentebestuur. Daarvoor te zorgen is bij uitstek onderdeel van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het openbaar bestuur. Als de minister of de Tweede Kamer op dit punt eisen formuleert, stuit hij in het overleg met de VNG echter altijd op het afhoudende standpunt van de gemeentebestuurders dat de inrichting en ondersteuning van de lokale democratie een aangelegenheid is van de autonome lokale bestuurslaag. Maar dat kan niet het einde van het verhaal zijn. De Gemeentewet schrijft immers ook voor dát er een gemeenteraad moet zijn,²⁰⁹ en dát er een griffier, rekenkamerfunctie, controle-instrumentarium, fractievergoedingen en nog veel meer instrumenten beschikbaar zijn voor de volksvertegenwoordigers. Om te zorgen voor het hoognodige evenwicht moet de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid nemen. Een concrete manier om dit te doen is om bij decentralisaties de kennisfunctie (planbureaus, landelijke onderzoeksinstituten) mee te decentraliseren, naar bijvoorbeeld regionale instituten waar decentrale overheden (en hun volksvertegenwoordigers) gebruik van kunnen maken.

Deconcentratie als alternatief

Beschouwingen over recente decentralisaties, met name in het sociaal domein, bevatten nog wel eens de verzoeking dat de decentralisatie met de geringe beleidsvrijheid voor decentrale overheden in feite tot deconcentratie is verworpen, of dat in deze omstandigheden beter voor deconcentratie gekozen had kunnen worden. Bij deconcentratie wordt een rijkstaak op het decentrale niveau uitgevoerd, door rijksorganisatieonderdelen in het land. Het verschil tussen decentralisatie en deconcentratie is dan ook simpel: bij deconcentratie is nog steeds sprake van een rijkstaak, en verloopt de democratische verantwoording via het parlement. Als het Rijk het beleid wil blijven bepalen op een terrein, waar bovendien het gelijkheidsbeginsel (voor het hele land) dominant is, ligt deconcentratie vaak meer voor de hand dan decentralisatie. Deconcentratie is geen term die nog vaak valt. Integendeel, al decennialang is het decentralisatiediscours dominant. Het zou goed zijn als de rijksoverheid de deconcentratie-optie meeneemt in de afwegingen over nieuwe taken of nieuwe maatschappelijke uitdagingen. De keuze voor deconcentratie maakt duidelijk waar de

²⁰⁷ Column Vollaard in *Binnenlands bestuur*, 4 mei 2020.

²⁰⁸ De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

²⁰⁹ Natuurlijk ligt de basis daarvoor al in artikel 125 van de Grondwet.

verantwoordelijkheid ligt en waar verantwoording wordt afgelegd; grote financiële risico's zonder beleidsruimte kunnen dan niet op decentrale overheden worden afgewenteld.

Stelselverantwoordelijkheid verduidelijken en afbakenen

Vakministers en -departementen hanteren elk hun eigen omschrijving en invulling van stelselverantwoordelijkheid op hun eigen beleidsterrein. Die verantwoordelijkheid wordt sterk sectoraal benaderd als de parlementaire verantwoordelijkheid van een vakminister voor de uitvoering van het door hem of haar gedecentraliseerde beleid. Deze sectorale benadering wordt versterkt door de wijze waarop de Tweede Kamer omgaat met voorgenomen decentralisaties en met signalen uit de praktijk van reeds doorgevoerde decentralisaties: de minister of staatssecretaris wordt politiek verantwoordelijk gemaakt voor het welslagen van de uitvoering. Dit zijn allemaal mechanismen die leiden tot inperking van de beleidsvrijheid van decentrale overheden.

In de toekomst moet meer aandacht zijn voor het duidelijk omschrijven van de stelselverantwoordelijkheid bij elke nieuwe decentralisatie (c.q. in de wet waarop de decentralisatie is gebaseerd).²¹⁰ Een dergelijke concretisering beschermt de decentrale overheden, door Kamerleden duidelijkheid te bieden wat wel en niet van de vakministers kan worden gevraagd, zowel voor als na decentralisaties. Zo'n verduidelijking biedt bewindslieden bovendien een betere uitgangspunt om een consequente houding in te nemen wanneer de Tweede Kamer toch inbreuk maakt op de afbakening van verantwoordelijkheden. Hierbij zou het ook kunnen helpen om als rijksdienst meer te investeren in kennis van en gevoel voor decentrale overheden en hun belangen, bijvoorbeeld door meer mobiliteit van ambtenaren tussen de bestuurslagen, of zelfs de vorming van een gezamenlijke 'overheidsdienst' voor alle bestuurslagen.

BZK beter positioneren als stelselverantwoordelijke voor het openbaar bestuur

In de praktijk blijken de verantwoordelijkheden die de minister van BZK in de Gemeentewet en Provinciewet toebedeeld heeft gekregen ten aanzien van decentralisaties, niet allemaal gemakkelijk te vervullen. Het probleem is met name zichtbaar ten aanzien van de cruciale opdracht om te zorgen voor voldoende beleidsvrijheid en voor voldoende financiële en andersoortige middelen. In de praktijk van decentralisaties blijkt BZK onvoldoende positie te hebben om de collega-departementen op dit punt te (be-)dwingen. De gekozen rol van adviseur en aanspreekpunt voor het bewaken van de interbestuurlijke verhoudingen voor de collega-departementen is blijkbaar niet voldoende.

Het ligt voor de hand om hier te bepleiten dat de minister van BZK op dit vlak aanvullende bevoegdheden nodig heeft om zijn positie in het kabinet en de interdepartementale verhoudingen te versterken. Een optie is bijvoorbeeld om de minister van BZK mede-ondertekenaar te maken van wetten die de belangen van decentrale overheden raken, zoals eerder voorgesteld door de Raad van State.²¹¹ Mede-ondertekenen van wetten is het formele eindpunt van een lang voorbereidingstraject, waarin BZK door deze bevoegdheid een meer centrale rol kan nemen c.q. krijgen. Ook het anders verdelen van de portefeuilles van de bewindslieden op BZK kan er mogelijk toe bijdragen dat er meer

²¹⁰ In lijn met het pleidooi van Boogaard voor verduidelijking van de essentie van het begrip (2019, p. 17).

²¹¹ Raad van State (2016), pp. 22-23.

bestuurlijke aandacht is voor, en meer werk kan worden gemaakt van de verantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel en de interbestuurlijke verhoudingen.

Het grotendeels ontbreken van een concrete visie van BZK op de eigen rol als stelselverantwoordelijke voor het openbaar bestuur is in ieder geval een serieuze belemmering. Om zijn positie te versterken en de eventuele nieuwe bevoegdheid goed te kunnen gebruiken, is het allereerst nodig dat BZK nadrukkelijk een stevige, herkenbare (en openbare) visie ontwikkelt op de eigen rol als stelselverantwoordelijke, en in het bijzonder bij decentralisatieprocessen. Waar streeft de minister naar als het gaat om decentralisaties? Welke regimes gelden voor decentralisatie, in termen van financiën, bevoegdheden en verantwoording, en wanneer zou je er vanaf moeten zien? Moeten er andere of concretere afspraken worden gemaakt met de vakdepartementen over het melden van decentralisatievoornemens, en welke dan? In welke situaties wil de minister daadwerkelijk meepraten of zelfs interveniëren bij andere departementen, en welke instrumenten zijn daarvoor beschikbaar?

Uiteindelijk kan deze visie op de invulling van de stelselverantwoordelijkheid ook niet zonder streefbeeld van de inrichting van het openbaar bestuur/binnenlands bestuur. Ook al moet daar niet op worden gewacht, want dat is gezien de decennialange inertie in het Nederlandse openbaar bestuur het beste middel om nooit iets voor elkaar te krijgen. Desondanks pleiten we ervoor dat dat streefbeeld er komt. De brief van de minister van BZK van oktober 2019 is een goede aanzet, maar niet in alle opzichten bevredigend. Zo zal de regionale bestuurslaag in dat streefbeeld een serieuze plek moeten krijgen, met duidelijke en eenvoudige democratische verantwoording op datzelfde regionale niveau. Ook de Raad van State pleit voor heroverweging op dit punt.²¹² De minister erkent het probleem in niet mis te verstane bewoordingen, maar kiest er “evenwel niet voor om een bestuurlijk eindbeeld te schetsen voor de regio”²¹³; dat is een strategie die de rijksoverheid al decennialang kiest, maar die onhoudbaar aan het worden is. Nu wordt er voortdurend door de rijksoverheid met nieuwe en wisselende regio-indelingen gewerkt. Van zeer recente datum zijn de voornemens om in de nieuwe Jeugdwet weer met verplichte regionale samenwerking te komen. Doel was ooit om een vierde bestuurslaag te voorkomen, maar we hebben er allang één, of eigenlijk heel veel verschillende. Groot nadeel daarvan is dat de positie van decentrale overheden en hun integrale aanpak van maatschappelijke problemen wordt gehinderd, en dat met name de positie van hun volksvertegenwoordigingen wordt uitgehold. Voordeel van een regionaal bestuur is bovendien dat daar allerlei nieuwe functies kunnen worden ondergebracht, zoals de kennisfunctie (planbureaus e.d.), rekenkamers, training en opleiding, etc.

Geschillenbeslechting als correctiemechanisme

Decentralisaties en andere veranderingen in de interbestuurlijke verhoudingen raken de belangen van overheden en kunnen daarom belangenconflicten met zich meebrengen. Vanwege de ongelijkwaardigheid tussen Rijk en decentrale overheden staan de belangen van de laatsten hierdoor gemakkelijk onder druk. Er is daarom behoefte aan een vorm van onafhankelijke interbestuurlijke

²¹² Raad van State (2016).

²¹³ Kamerbrief oktober 2019, pp. 4-5.

geschillenbeslechting.²¹⁴ Dat zou geen al te juridische vorm van geschillenbeslechting moeten zijn, maar een meer inhoudelijke toetsing of onderzoek door een onafhankelijk instituut. Die geschillenbeslechting zou in de aanloop naar decentralisaties voor duidelijkheid kunnen zorgen, en ook na de invoering ervan meerwaarde kunnen hebben.

Een dergelijk pleidooi is overigens bepaald niet nieuw. Zo stelt Rombouts in 1987 al: “Schrijver doet het voorstel om bij de Raad van State een aparte afdeling in het leven te roepen die een bindend oordeel moet kunnen uitspreken over decentrale lichamen rakende besluiten en maatregelen van het rijksbestuur. Als toetsingsgrond ware hierbij te denken aan 'strijd met de wet', 'détournement de pouvoir' en 'abus de pouvoir', terwijl als nieuw criterium ingevoerd zou kunnen worden, 'dat het Rijk bij het nemen van een beslissing of maatregel onvoldoende rekening heeft gehouden met het decentraal belang’.”²¹⁵

²¹⁴ Ook bepleit door de Raad van State in zijn Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (pp.39-41).

²¹⁵ Rombouts, 1987: p. 522.

Geraadpleegde literatuur

- AEF (2020). *Waarom moeilijk doen als het samen kan, Onderzoek naar de ervaringen met twee jaar Interbestuurlijk Programma (IBP)*. Utrecht.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Reactie op Decentralisatiebrief van 19-2-2013*. 15 mei 2013.
- Algemene Rekenkamer (2018). *Wegwijs in het sociaal domein*. Den Haag.
- Allers, M. (2010). *Het Dogma van de Decentralisaties*. *Binnenlands Bestuur*, 1 mei 2010.
- Allers, M.A., B. Steiner, C. Hoeben & J.B. Geertsema MSc (2013). *Gemeenten in perspectief*. Groningen: COELO.
- Allers, M. & B. Steiner (2015). *Gemeenten in perspectief 2014-2018*. Groningen: COELO.
- Allers, M., & K. Peters, K. (2019). *Decentralisatiebeleid van de overheid niet in uitgaven terug te zien*. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4776), pp. 376-378.
- Baecke, J.A.H., R. de Boer, P.J.J. Bremmer, M. Duenk, D.J.J. Kroon, M.M. Loeffen, C.E. Mobach & M. Schuyt (2009). *Evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg*. BMC.
- Berenschot (2010). *Pieken in de Delta. Evaluatie subsidieregeling*.
- Berg, J.Th.J. van den (2019). *Taakdifferentiatie, een alternatief voor herindeling en gemeenschappelijke regeling*. Essay. Den Haag: VNG.
- Berg, Van den, J., J.H. Bosselaar & J. van der Veer (2013). *Decentraliseren zonder recentralisatiereflex*. *RegelMaat* (28)5, pp. 298-311.
- Boogaard, G. (2020). *Decentraliseren kun je leren*. Oratie Universiteit Leiden (Thorbeckeleerstoel). Deventer: Wolters Kluwer.
- Boogaard, G. & M.L. van Emmerik (2018). *Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid. Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet (Bijlage 3B)*. In: R. Friele et al. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw, pp. 134-165.
- Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof & N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave, een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid 1993-2008*. Tilburg.
- Boogers, M.J.G.J.A., P.J. Klok, S.A.H. Denters & M.P.T. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boogers, M. & R. Reussing (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boonstra, F.G., L.A.W. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst & W. Wamelink (2012). *Terugblik op het ILG, Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*. Alterra-rapport 2371. Wageningen: Alterra.

Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen & W. Trommel (2007). *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: Meccano.

Broeksteeg, J.L.W. & H.G. Warmelink (2010). *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*. Nijmegen/Groningen: Radboud Universiteit en Rijksuniversiteit Groningen.

Commissie-Geelhoed (2002). *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. Den Haag: IPO.

Daadkracht (2014). *Nationaal Raadsleden Onderzoek 2014*. Nijmegen.

Daadkracht (2017). *Nationaal Raadsleden Onderzoek 2017*. Nijmegen.

Decisio (2016). *Belevingsonderzoek Interbestuurlijke Verhoudingen Editie 2016*. Amsterdam.

Donk, W. van de (2014). *De centralisatie in openbaar besturen: over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*. Rob-lezing 2014, Den Haag: Rob.

Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.

Fleurke, F. (1995). Effecten van decentralisatie. Stand van zaken. *Bestuurswetenschappen*, 1995/2, pp. 101-137.

Fleurke, F. (1997). Van Generiek naar Specifiek Decentralisatiebeleid. *Bestuurswetenschappen*, 1997/1, pp. 1-4.

Fleurke F. & R. Hulst (2006). A Contingency Approach to Decentralization. *Public Organization Review*, 6, pp. 37-56.

Folkert, R. & F. Boonstra (2017). *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag: PBL.

Friele, R.D., M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondejker, T.A. van Yperen TA & R. Hageraats (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.

Geerdink, M., P. Krauss, J. Krebbekx, R. van der Mark, M. Soentken & M. van der Wilt (2010). *Pieken in de Delta. Evaluatie subsidieregeling*. Berenschot.

Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (1974). *Startnota*. Den Haag.

Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (1976). *Jeugdwelzijn, op weg naar samenhangend beleid*. Den Haag.

Gradus, R. (2017). Leren van eerdere decentralisatie. *TPC Online*, 20 december 2017.

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (2006). *Quick scan regionale verdeling FES-toezeggingen*. Leiden.

Klerk, M. de, R. Gilsing & J. Timmermans (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: SCP.

Konijnenbelt, W. (1995). 'De Grondwet en het openbaar bestuur', uitgebreide versie van de rede uitgesproken op het Thorbecke-symposium op 19 januari 1995 te Den Haag. *Bestuurswetenschappen* 1995/1, pp. 24-56.

Kort, M., L. van Klink & N. van Gils (2014). *Tussentijdse evaluatie taxiwet*. Rotterdam.

Kromhout, M., P. Feijten, F. Vonk, M. de Klerk, A.M. Marangos, W. Mensink, M. den Draak & A. de Boer (2014). *De WMO in beweging. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012*. Den Haag.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid*. Wageningen: Alterra.

Minderaa, J.T. (1988). De politieke ontwikkeling in Nederland 1887-1914, In: J.C. Boogman e.a. (red.). *Geschiedenis van het moderne Nederland. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen*. Houten, pp. 301-347.

Ministerie van BZK (2007). *Beleidsdoorlichting BZK Dualisering & Overhedenoverleg*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2013). *Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2014). *Beleidsdoorlichting Interbestuurlijke verhoudingen 2007-2013*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2018). *Beleidsdoorlichting Interbestuurlijke verhoudingen 2014-2017*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2019). *Evaluatie van de herziene Woningwet. Verslag*. Den Haag.

Muijen, M. van (2001). Bestuursakkoorden: een praktijk met meer dan goede bedoelingen. *Bestuurswetenschappen*, 55(2), pp.175-189.

Munneke, S. (2013a). Decentralisatie op grote schaal. Aandachtspunten en uitgangspunten voor de decentralisaties in het sociale domein. *RegelMaat*, (28)5, pp. 283-297.

Munneke, S. (2013b). De staatsrechtelijke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties. In: H. Bosselaar en G.J. Vonk (red.). *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat*. Groningen.

Munneke, S. (2016). Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap. In: G. Vonk (red.). *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Groningen: RUG.

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). *Raad & Regionale Samenwerking 2017. Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling*. Den Haag.

Nijdam, N. (2020) *Sturing in 3D. Een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein*. Ede.

Nijendaal, G. van (2014). Drie decentralisaties in het sociale domein. In: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.). *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*. Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, pp. 85-100.

Peters, K. (2019). Controleren van gemeentelijke samenwerking. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2019(3), pp. 93-103.

Raad van State (2006). *Spelregels voor Interbestuurlijke Verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

Raad van State (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

Raad van State (2013). *Het kán beter, Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd. Derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

Raad van State (2016). *En nu verder. Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2012). *Brief Regeerakkoord 2012*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2013a). *Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2013b). *Reactie decentralisatiebrief*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2013c). *Afwegingskader bekostiging decentrale taken. Handreiking voor de Vaste commissies voor BZK, FIN, SZW, VWS. Ten behoeve briefing Tweede Kamer Financieel kader decentralisaties*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2014). *Consultatie tijdelijke wet deelfonds sociaal domein*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2017a). *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2017b). *Geld (om te) zorgen. Naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2000). *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2010). *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2015a). *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2015b). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2016). *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*. Den Haag.

Raijmakers, L.M. (2014), *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Leiden.

Regionaal economisch beleid in de toekomst (2005). Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 5.

Research voor Beleid (2001). *Het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl. Een evaluatie*. Leiden.

Rombouts, A.G.J.M. (1987). Bestuursakkoord Rijk-gemeenten: behoorlijk bestuur tussen overheden 1987. *Christen Democratische Verkenningen*, 1987/12: pp. 519-530.

Schrijver, J. (2015). *De omwenteling die niet kwam. Verkenning van het bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken 1969 – 2009*. Proefschrift Universiteit Maastricht. Den Haag.

SGBO (2006). *Verkregen en verdwenen taken van gemeenten. Een inventariserend onderzoek*. Den Haag.

Staatscommissie Parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken, democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam.

Steen, M. van der, M. Schulz, N. Chin-A-Fat & M. van Twist (2016). *De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der, P. Ophoff, J. van Popering-Verkerk & B. Koopmans (2020). *Taal <voor> Transitie. Een reflectie op de sturing van het RES-proces*. Den Haag: NSOB.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*. Tussenrapportage. Den Haag.

Transitiecommissie Sociaal Domein (2015). *Duurzaam partnerschap en standaarden: basis voor transformatie*. Tweede rapportage. 17 april 2015.

Transitiecommissie Sociaal Domein (2015). *Mogelijk maken wat nodig is*. Derde rapportage. 3 september 2015.

Transitiecommissie Sociaal Domein (2016). *Transformatie in het Sociaal Domein. De praktijk aan de macht*. Vijfde rapportage. 30 september 2016.

Twynstra Gudde (2010). *Evaluatie bestuursakkoorden*. Amersfoort.

Unie van Waterschappen (2013). *Evaluatie overdracht Muskusrattenbestrijding. Brief aan de Minister van Infrastructuur & Milieu van 29 januari 2013*.

Veldheer, V. (1994). *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokaal bestuur in de periode 1851-1985*. Rijswijk.

Versantvoort, M. (red.) (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet (samenvatting)*, Den Haag.

VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (2007). *De eerste overheid*. Den Haag.

Geraadpleegde Kamerstukken

- Bestuursakkoord Rijk-IPO (Kamerstukken II 1986-1987 19 967)
- Decentralisatiebrief ofwel brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 13 oktober 1995 (Kamerstukken II 1995-1996 22 236, 33)
- Decentralisatiekader ofwel Brief van de minister en staatssecretaris van BZK van 31 augustus 2009 (Kamerstukken II 2008-2009, 31 700 VII, 100)
- Brief van de staatssecretaris van VWS en van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 september 2011 over de stelselwijziging zorg voor jeugd

- Decentralisatiebrief ofwel Brief van de minister van BZK van 19 februari 2013 (Kamerstukken II 2012-2013, 33 400 VII, 59)
- Brief van de minister van BZK van 11 april 2013 met het antwoord op de vragen van de commissie over decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd (Kamerstukken II 2012-2013, 33 400 VII, 63)
- Brief van de minister van BZK van 26 april 2013 over de motie-Schouw (Kamerstukken II 2012-2013, 33 400 B, 16)
- Actualisering van de Brief over decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd en de Lijst van vragen en antwoorden betreffende dit onderwerp, van 17 mei 2013 (Kamerstukken II 2012-2013, 33 400-VII, 70)
- Brief van de minister van BZK van 11 juli 2013 over gemeentelijke samenwerkingsverbanden in het sociaal domein (Kamerstukken II 2012-2103, 33400-VII, 81)
- Brief van de minister van BZK van 10 september 2013 met Kabinetsreactie op de CPB-rapportage inzake decentralisaties in het sociaal domein (Kamerstukken 2012-2013, 33400-B;33400-C, 22)
- Brief van de minister van BZK van 9 oktober 2013 over vormgeving deelfonds sociaal domein (Kamerstukken II 2013-2014, 33750-VII, 9)
- Brief van de minister van BZK van 7 juli 2014 over Inrichting informatievoorziening gedecentraliseerd sociaal domein (Kamerstukken II 2013-2014, 33750-VII, 67)
- Brief van de minister van BZK van 18 oktober 2019 over de Toekomst Openbaar Bestuur (Thorbeckebrief) (Kamerstukken II 2019-2020, 35 300 VII, 7).
- Brief van de minister van VWS en de minister voor Rechtsbescherming van 7 november 2019 Naar een betere organisatie van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering (Kamerstukken II 2019-2020, 31839, 699).

Memories van toelichting

- Memorie van toelichting Wet op de jeugdzorg (Kamerstukken II 2001-2002, 28 168, 3)
- Memorie van toelichting Wwb (Kamerstukken II 2002-2003, 28 870, 3)
- Memorie van toelichting Wmo (Kamerstukken II 2004-2005, 30 131, 3)
- Memorie van toelichting Rotterdamwet (Kamerstukken II 2004-2005, 30 091, 3)
- Memorie van toelichting Winkeltijdenwet (Kamerstukken II 2009-2010, 32 412, 3)
- Memorie van toelichting Taxiwet (Kamerstukken 2009-2010 32 424, 3)
- Memorie van toelichting muskusrattenbestrijding (Kamerstukken II 2009-2010 32 474, 3)
- Memorie van toelichting natuurbeleid (Kamerstukken II 2011-2012 33 348, 3)
- Memorie van toelichting Jeugdwet (Kamerstukken II 2012-2013 33 684, 3)
- Memorie van toelichting Wmo 2015 (Kamerstukken II 2013-2014 33 841, 3)
- Memorie van toelichting Participatiewet (Kamerstukken II 2013-2014 33 801, 3)
- Memorie van toelichting Woningwet (Kamerstukken II 2013-2014 33 966, 3)

Over het Overhedenoverleg

- Miljoenennota 1996 (Kamerstukken II 1995-2005, 24 400 VII)
- Miljoenennota 1997 (Kamerstukken II 25 000 VII)
- Miljoenennota 1998 (Kamerstukken II 25 600 VII)
- Miljoenennota 1999 (Kamerstukken II 26 200 VII)
- Miljoenennota 2000 (Kamerstukken 26 800 VII)
- Miljoenennota 2001 (Kamerstukken 27 400 VII)
- Miljoenennota 2002 (Kamerstukken II 28 000 VII)
- Miljoenennota 2003 (Kamerstukken II 28 600 VII)
- Miljoenennota 2004 (Kamerstukken II 29 200 VII)
- Miljoenennota 2005 (Kamerstukken II 29 800 VII)
- Miljoenennota 2006 (Kamerstukken II 30 300 VII)

Bijlage A Casusbeschrijvingen

De bevindingen in de rapportage zijn gebaseerd op een analyse van de belangrijkste decentralisaties in de afgelopen 15 jaar. Drie daarvan zijn diepgaander bestudeerd: de decentralisatie van de Jeugdzorg, de decentralisatie van het regionaal economisch beleid en de recente samenwerking rond de regionale energiestrategieën. De bevindingen in deze drie casussen worden in deze bijlage meer uitgebreid beschreven.

Jeugdzorg

Inleiding

De decentralisatie van de jeugdzorg kent een lange geschiedenis en valt uiteen in meerdere decentralisatieoperaties. Het jeugdbeleid is in de jaren '70 van de vorige eeuw tot ontwikkeling gekomen als onderdeel van het bredere welzijnsbeleid. Motor van dat beleid is de centrale overheid, vooral als subsidieverstrekker op de diverse deelgebieden van welzijn zoals jeugdwerk, peuterspeelzalen, speeltuinen en kinderopvang. Provincies en gemeenten ondersteunen de initiatieven die op deze terreinen worden ontplooid en gemeenten vertalen het beleid in concrete maatregelen. Onder invloed van het rapport van de commissie-Mik²¹⁶ komt er meer eenheid in het welzijnsbeleid. Het is ook de start van de decentralisatie daarvan, aanvankelijk via rijksbijdrageregelingen en vanaf 1987 via de Welzijnswet. Hoewel de taken voor gemeenten toenemen, blijft de financiering tot 1989 bij het Rijk.

De Wet op de jeugdhulpverlening (1989)

Met de Wet op de jeugdhulpverlening vindt een overdracht van bevoegdheden plaats aan provincies en de drie grootstedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden. Zo ontstaat geleidelijk een bestuurlijke rolverdeling met een steeds belangrijker plaats voor de gemeenten:

- gemeenten voeren de regie over een gericht preventief jeugdbeleid, om het toenemende beroep op de jeugdzorg in te dammen;
- provincies en de drie grootstedelijke overheden hebben als taak vorm te geven aan een samenhangende jeugdzorg gericht op verbetering van de samenwerking tussen de jeugdbescherming, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de geïndiceerde jeugdhulpverlening;
- de centrale overheid beperkt zich tot kerntaken en geeft in nauw overleg met andere overheden een richtinggevend kader; de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (sinds 1994 VWS) is verantwoordelijk voor het bevorderen van de noodzakelijke samenhang in het beleid.

De opdracht aan gemeenten om een integraal jeugdbeleid te voeren wordt bemoeilijkt door de diversiteit van opgelegde regels en beleidskaders door meerdere departementen. Niet alleen bestaat per sector een breed scala aan taken, bevoegdheden, en instrumenten, ook de instructies, wijze van financiering en procedures van verantwoording verschillen per ministerie.

Tussen 1994 en 1998 wordt door het hele land een begin gemaakt met de oprichting van bureaus Jeugdzorg voor consultatie, advies, ambulante hulp en indicatiestelling. Om tot een betere afstemming van lokaal, regionaal en landelijk jeugdbeleid te komen, wordt in het regeerakkoord van het kabinet Kok II (1998) vastgelegd dat er een Wet op de jeugdzorg zal komen, met eenduidige aansturing en financiering van het VWS-deel, het jeugd-ggz / AWBZ-deel en het Justitie-deel. Het bureau Jeugdzorg, als centraal loket voor de jeugdhulpverlening, wordt een onafhankelijke rechtspersoon (op

²¹⁶ Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugd welzijnsbeleid (1974) *Startnota*. Den Haag. Zie ook: Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugd welzijnsbeleid (1976) *Jeugd welzijn, op weg naar samenhangend beleid*. Den Haag.

provinciaal niveau met lokale vestigingen), onder één gezag met één financiering. De uiteindelijke verantwoordelijkheidsverdeling is als volgt:²¹⁷

Actor	Verantwoordelijkheid
Minister van VWS en Minister van Justitie	- Vaststellen omvang doeluitkering jeugdhulpverlening - Landelijk werkende voorzieningen - Steunfuncties, experimenten, etc. - Toezicht op kwaliteit
Minister van Justitie	- Raad voor de Kinderbescherming - Instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij - Jeugdreclassering - Justitiële jeugdinrichtingen
Minister van VWS	- AWBZ
Provincies en drie grootstedelijke regio's	- Regionale jeugdhulpverlening
Gemeenten	- Lokaal jeugdbeleid
Zorgverzekeraars	- Jeugd-GGZ - Jeugd-LVG

De bestuurlijke rolverdeling wordt in twee Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl (Jeugdbeleid in Ba(la)ns, 1999 en 2001) verder uitgewerkt. In deze overeenkomsten tussen diverse departementen, IPO en de VNG wordt getracht tot een gezamenlijke visie op het jeugdbeleid te komen. Ook in deze Ba(la)ns-akkoorden komt de groeiende positie van gemeenten in het jeugdbeleid tot uiting. Het zijn gemeenten die de taak hebben om tot een sluitende, omvattende en samenhangende aanpak in het jeugdbeleid te komen.

De provincies blijven verantwoordelijk voor de jeugdzorg, die hoofdzakelijk curatief is georiënteerd, en worden daarnaast verondersteld gemeenten te ondersteunen. Dit laatste geldt ook voor het Rijk. Naast die ondersteunende functie (stimuleren van kwaliteit en vernieuwing door onderzoek en monitoring), is het Rijk verantwoordelijk voor de wettelijke kaders en, gedeeltelijk, voor de financiering van voorzieningen voor jeugdigen.

De Wet op de Jeugdzorg (2005)

De Wet op de jeugdzorg sluit aan op de afspraken in de Ba(la)ns-akkoorden. De provincies krijgen een regierol in de toegang tot de jeugdzorg. De gemeenten zijn hoofdverantwoordelijk voor de algemene (basis)voorzieningen, de provincies en het Rijk voor de gespecialiseerde voorzieningen. Jeugdzorg is met de inwerkingtreding van de nieuwe wet ingebed in een stelsel waarin de cliënt centraal staat en waarin het mogelijk zou moeten zijn om de aanspraak op het recht op jeugdzorg binnen een redelijke termijn om te zetten naar hulp(verlening). De provincie dient er met ingang van 2005 voor te zorgen dat dit gebeurt. Op rijksniveau wordt gewerkt aan een sterker, resultaatgericht en samenhangend jeugdbeleid via een samenwerkingsverband tussen de ministeries van VWS, OCW, Justitie, BZK, SoZaWe en Financiën (operatie Jong en sturingsadvies Van Eijck).

De dan ontstane verantwoordelijkheidsverdeling is als volgt:²¹⁸

²¹⁷ Gebaseerd op de Wet op de jeugdhulpverlening, de AWBZ, het Burgerlijk Wetboek (Raad voor de Kinderbescherming) en wat de gemeenten betreft op diverse wetten, waaronder de Welzijnswet en de Wet collectieve preventie volksgezondheid.

²¹⁸ Gebaseerd op de Wet op de jeugdzorg en AWBZ.

Actor	Verantwoordelijkheid
Minister van V&J	- jeugdreclassering - gesloten jeugdzorg
Provincies en drie grootstedelijke regio's	- bureaus jeugdzorg - ambulante en (semi)residentiele jeugd- en opvoedhulp en pleegzorg
Gemeenten	- jeugdwelzijn - preventie - jeugdgezondheidszorg - pedagogische ondersteuning
Zorgverzekeraars	- jeugd-GGZ - AWBZ-gefinancierde hulp aan jeugdigen met een licht verstandelijke beperking (jeugd-LVG)

De Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) maakt de gemeenten in 2007 expliciet verantwoordelijk voor vijf vastgestelde taken binnen het lokaal preventief jeugdbeleid: informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, pedagogische hulp (licht ambulante hulp), en coördinatie van zorg. Op rijksniveau wordt in het kabinet Balkenende IV een minister voor Jeugd en Gezin aangesteld. Onder diens regie wordt een begin gemaakt met het oprichten van Centra voor Jeugd en Gezin (naast de bestaande Bureaus Jeugdzorg). In 2011 moet elke gemeente een dergelijk centrum hebben ter ondersteuning van ouders bij de opvoeding van hun kinderen. De centra worden geacht nauw samen te werken met de bureaus Jeugdzorg en de consultatiebureaus.

Uit de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg in 2009 blijkt dat de regierol voor provincies wordt belemmerd doordat de beoogde enkelvoudige toegang tot de jeugdzorg nog niet is gerealiseerd.²¹⁹ Er blijft te weinig samenhang tussen de verschillende financieringssystemen en de juiste prikkels tot samenwerking ontbreken. Een gevolg hiervan is dat met betrekking tot de financiële beheersbaarheid nog weinig vorderingen zijn geboekt. Het vastgelegde 'recht' op jeugdzorg werkt in de hand dat er wachtlijsten ontstaan. Zeker die wachtlijsten leiden tot een discussie over de vraag of de taakverdeling (met name de provinciale regie op het element jeugdzorg) wel adequaat is.

Over maatregelen om de wachtlijsten terug te dringen worden in 2008 en 2009 afspraken gemaakt tussen de minister en het IPO. De bestuursakkoorden voorzien in structurele en incidentele bijdragen in de vorm van een doeluitkering aan de provincies voor de uitvoering van taken op het gebied van jeugdzorg. Hoewel in het Afsprakenkader geen inzet van autonome middelen door provincies en grootstedelijke regio's is opgenomen, begroten de provincies op eigen initiatief middelen voor de provinciale jeugdzorg waarop de doeluitkering betrekking heeft. Met deze middelen en een nieuwe financieringssystematiek voor de jeugdzorg, zouden de provincies beter in staat moeten zijn om op een structurele manier de wachtlijsten te beheersen.

Naar een Wet Zorg voor Jeugd

Niettemin wordt in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte (2010) vastgelegd dat de jeugdzorg in zijn geheel overgaat naar de gemeenten. Het nieuwe kabinet volgt daarmee grotendeels de standpunten van het vorige kabinet en de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg.²²⁰ In een Transitiebrief van 30 september 2011, ondertekend door de nieuwe staatssecretarissen van VWS en Veiligheid en Justitie, worden de contouren geschetst van de nieuwe wet en van de weg daar naartoe. Over die weg zijn afspraken gemaakt tussen de minister van BZK, IPO en VNG in het Bestuursakkoord 2011-2015. Dat akkoord bevat een besparing van € 80 miljoen in 2015 door efficiencyvoordelen en na 2017 van zelfs € 300 miljoen, met behoud van kwaliteit. Ondanks

²¹⁹ Baecke et al, 2009.

²²⁰ Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010) Jeugdzorg Dichterbij. Den Haag.

opschudding in gemeenteland gaan de gemeenten in juni 2011 tijdens een ledenvergadering akkoord met dit onderdeel van het Bestuursakkoord.²²¹

In oktober 2012 treedt het nieuwe kabinet-Rutte II aan. In het regeerakkoord 2012, getiteld 'Bruggen slaan', wordt de voorgenomen besparing nog eens bijna verdubbeld: 'Het jeugdzorgbudget, dat per 2015 met een decentralisatie-uitkering naar gemeenten wordt overgeheveld, wordt additioneel verlaagd met € 150 mln. met een ingroei in 2015 en 2016. Gemeenten kunnen deze taak veel doelmatiger uitvoeren door ontschotting, preventie/vroegtijdig signaleren, verschuiving van zwaardere naar lichtere zorg en eenvoudigere (indicatie-)procedures'.

Op kabinetsniveau wordt een Ministeriële Commissie Decentralisaties ingesteld. Daarbinnen is de minister van BZK coördinerend bewindspersoon voor de drie decentralisaties in het sociaal domein. Uitgangspunt bij de transitie zijn de afspraken uit het Bestuursakkoord van 2011. Het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' betekent gemeentelijke beleidsvrijheid waar mogelijk, zo blijkt uit diverse beleidsstukken. Door middel van een Transitieagenda Jeugdzorg (2012) proberen Rijk, IPO en VNG de overgang in goede banen te leiden. Op grond van de bestuursafspraken wordt een stuurgroep ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van VWS en V&J, de VNG en het IPO. Een daaruit gevormde werkgroep 'Overgangsmaatregelen ter bestrijding van de risico's van de transitie jeugdzorg' brengt een gedetailleerd rapport uit.²²² Activiteiten vinden plaats in afstemming met transitie- en implementatietrajecten vanuit OCW, SZW en BZK die gericht zijn op gemeenten en instellingen. Een rapport 'Drie transities, één perspectief' geeft gemeenten handvatten voor een geïntegreerde implementatie van verschillende decentralisaties (Participatiewet, WMO).²²³ De VNG publiceert een Spoorboekje Jeugdzorg voor haar leden.²²⁴

Begin 2013 wordt het wetsvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet voorgelegd aan de Raad van State. In lijn met de eerdere mededelingen via Kamerbrieven van de ministers van VWS en BZK zal de jeugdhulp worden bekostigd door middel van een decentralisatie-uitkering (totaalbedrag van ongeveer € 3 miljard). Daarop zal een efficiencykorting van € 450 miljoen worden toegepast. In zijn advisering²²⁵ in mei en juni 2013 is de Raad van State van oordeel dat de uitgangspunten van het voorstel aansluiten bij de doelstellingen: 1) een omslag van aanspraak naar voorziening en 2) regie en (financiële) verantwoordelijkheid voor gemeenten bij de uitvoering van taken. Verschillende elementen van het voorstel staan volgens de Raad evenwel op gespannen voet met deze uitgangspunten. Daarbij wordt gewezen op het mede door verdragen bepaalde karakter van de jeugdhulpplicht, de mogelijkheden om via nadere regels de beleidsruimte voor gemeenten in te perken, de samenloopbepalingen en de mogelijkheden die het voorstel biedt om samenwerking tussen gemeenten verplicht op te leggen. De Raad van State waarschuwt er ook expliciet voor dat gemeenten door de diverse opgelegde verplichtingen in de aanpak van de jeugdzorg onvoldoende in staat zullen zijn om de kosten van de jeugdzorg te beheersen.

In de eerste helft van 2013 wordt de politieke discussie over de nieuwe Jeugdwet in belangrijke mate gedomineerd door zorgen over de (met name) financiële risico's. Onder druk van de Tweede Kamer stemt het kabinet in maart in met onderzoek hiernaar door het CPB. In september komen het CPB en ook het Groningse COELO met waarschuwende rapporten hierover.

In een uitgebreide rapportage (september 2013) beschrijft het Ondersteuningsteam Transitiearrangementen Jeugd (OTJ) de voortgang van de transitie en signaleert knelpunten en

²²¹ De ledenvergadering tijdens het VNG-congres in juni 2011 gaat met veel publiciteit gepaard. De leden wijzen één onderdeel van het Bestuursakkoord af, te weten de afspraken over de Wsw.

²²² Werkgroep Overgangsmaatregelen ter bestrijding van de risico's van de transitie van de jeugdzorg (2012) *Verantwoord over de drempel*, eindrapport. Den Haag.

²²³ Berenschot (2013). *Drie Transities, één perspectief*. Utrecht.

²²⁴ VNG (2014). *Spoorboekje Jeugdzorg*. Den Haag.

²²⁵ Advies Raad van State en Nader rapport (Kamerstukken TK 33 684, nr. 4).

problemen die worden ervaren in de 41 regio's waarin de implementatie van de wet wordt voorbereid.²²⁶ In oktober stelt de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) het volgende vast: 'Gemeenten, BJJ's en zorgaanbieders lijken elkaar gevonden te hebben voor het concretiseren van visies en beleidsintenties in afspraken, te beginnen met afspraken over de continuering van zorg in 2015. De TSJ voorziet dat alle 41 regio's eind oktober een RTA (regionaal transitiearrangement) aan haar zullen voorleggen.'²²⁷

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd concludeert in haar eindrapport (november 2013) dat de doelstellingen zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten op dat moment niet haalbaar zijn, voornamelijk omdat '... tot op de dag van vandaag te veel onduidelijkheid over het macrobudget bestaat als randvoorwaarde voor het maken van regionale afspraken'. De kern van de aanbevelingen betreft het wegnemen van onzekerheid en het creëren van duidelijkheid. Dat geldt in de eerste plaats voor het beschikbare budgettaire kader 2015, maar evenzeer voor het wetsvoorstel. Hoe sneller de Jeugdwet in het Staatsblad staat, des te meer alle actoren in de jeugdzorg hierbij gebaat zullen zijn, aldus de commissie.

Begin 2014 komt de Raad voor de financiële verhoudingen met een advies over de financiering van de te decentraliseren taken in het sociaal domein. De Rfv is kritisch over de vormgeving van het in te stellen Deelfonds sociaal domein, de bestedingsvoorwaarden en de insteek van de voorgestelde monitoring van gemeenten. Kritisch is de Raad ook over de oormerking van de financiële middelen, die lijkt voort te komen uit vrees dat de middelen aan andere zaken zullen worden besteed. Gezien de forse bezuinigingen op het budget en de omvang van de maatschappelijke problemen is die vrees ongegrond volgens de Raad.

Jeugdwet (2014)

In de Jeugdwet van 1 maart 2014 wordt het wettelijk recht op zorg vervangen door een jeugdhulpplicht voor gemeenten. De verantwoordelijkheid van de gemeenten wordt uitgebreid met de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren (jeugd-ggz), zorg voor jeugd met een lichte verstandelijke beperking (jeugd-lvg) en de ggz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg), jeugdbescherming en jeugdreclassering. De Invoeringswet wordt op 2 juli 2014 ingediend. Met de invoering van de wet op 1 januari 2015 zal op het budget een efficiencykorting van € 450 miljoen worden toegepast. De jeugdhulp wordt bekostigd uit het Gemeentefonds door middel van een decentralisatie-uitkering (totaalbedrag van ruim € 3 miljard), in 2019 om te zetten in een algemene uitkering.

In de zomer van 2014 wordt de druk op het kabinet over de financiering van de 3D steeds groter. Onder meer de Raad van State en ook de Algemene Rekenkamer komen met kritische reacties. Dat alles leidt ertoe dat in september 2014 het voorstel voor een Deelfonds sociaal domein door het kabinet wordt ingetrokken. Besloten wordt om het totaal van €10 miljard voor de 3D ter beschikking te stellen via een integratieuitkering binnen het Gemeentefonds.

In de praktijk blijkt dat alle gemeenten de organisatie van de eerstelijnszorg lokaal vormgeven. Dat geldt veelal ook voor de ambulante hulp. De taken pleegzorg, crisisopvang en residentiële zorg worden in de regel binnen de 42 jeugdzorgregio's (bovenlokale samenwerkingsverbanden) georganiseerd. Voor een aantal taken (specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering, Veilig Thuis, jeugdzorgplus) kiezen gemeenten voor een schaal van meerdere regio's om voldoende omvang, expertise en mogelijkheden tot verevening van financiële risico's te garanderen.

²²⁶ Ondersteuningsteam Transitiearrangementen Jeugd (VNG) 2013, 1^e Voortgangsrapportage regionale Transitiearrangementen. Den Haag.

²²⁷ Transitiecommissie Stelselherziening jeugd (2013) Eerste Rapportage. Den Haag, p. 3.

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet is de jeugdhulp uiteindelijk integraal overgedragen aan gemeenten. Met de decentralisatie van het jeugdstelsel is de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het hele jeugdterrein bij de gemeente komen te liggen.

Regionaal economisch beleid

Inleiding

Regionaal economisch beleid is gericht op de bevordering van de economie, of breder gezegd de welvaart, in een of meerdere regio's, waarbij de vormgeving of inhoud van dit beleid per regio verschilt.²²⁸ Het regionaal economisch beleid van het Rijk had tot begin van deze eeuw voornamelijk tot doel om welvaartsverschillen tussen regio's te verkleinen door economische groei in stimuleringsregio's (ofwel economisch zwakke regio's) te bevorderen. Vanaf ongeveer 2005 verandert het Haagse denken over regionaal economisch beleid. Bij een evaluatie in 2005 – het betreft een zogeheten Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) – blijkt dat de doelstelling van het wegwerken of zelfs verkleinen van de achterstand van perifere regio's ten opzichte van de Randstad niet wordt gehaald en evenmin nog gehaald zal kunnen worden. Hier speelt mee dat regionale verschillen in Nederland, internationaal vergeleken, klein zijn. Het rapport stelt dat door de economische krachten (agglomeratie-effecten) verschillen in economische prestaties tussen regio's onvermijdelijk zijn.²²⁹ Het onderzoek is dan ook aanleiding voor de verandering van het rijksbeleid. Het doel van het wegwerken van economische achterstanden wordt verlaten en het beleid gaat zich concentreren op de economisch sterke clusters in de regio (Pieken in de Delta).²³⁰

Regionaal economisch beleid door het Rijk

Wat houdt het rijksbeleid inzake regionale economische ontwikkeling in? Belangrijke instrumenten van het rijksbeleid in de periode tot 2011 zijn:

- Kompas voor het Noorden: dit beleid voor Noord-Nederland is een uitvloeisel van het zgn. Langmanakkoord dat het kabinet met de drie noordelijke provincies sloot in 1998. Doel van dit programma is om de achterstand van de noordelijke provincies in termen van werkloosheid en arbeidsparticipatie ten opzichte van de rest van Nederland (deels) weg te werken. De uitgaven van het Rijk bedragen € 1,873 miljard tussen 2000 en 2006, waarvan € 537 miljoen van EZ afkomstig is. Daarnaast wordt er € 580 miljoen aan Europese middelen uitgegeven aan dit programma.
- Investeringspremieregeling (IPR): subsidieregeling voor bedrijven die zich vestigen in de drie noordelijke provincies, of in de grensregio's in Overijssel en Limburg. Doel is bedrijven te stimuleren zich daar te vestigen. Deze regeling kent beduidend minder financiële middelen. Zo is er voor het jaar 2004 € 14 miljoen beschikbaar.²³¹
- Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen: de ROM's voeren het regionale beleid van het ministerie van Economische Zaken en de provincies uit op het gebied van regionale ontwikkeling, investeringsbevordering en participatie. Voor dit instrument zijn bescheiden financiële middelen beschikbaar. In 2004 ontvangen de ROM's € 7,3 mln.
- Convenant Samenwerking in de Regio: dit convenant geldt voor de periode 1999-2003 tussen de ministeries van EZ, V&W en later ook VROM, de VNG en de provincies, met afspraken op het gebied van bedrijventerreinen, innovatie en marktwerking.

²²⁸ Regionaal economisch beleid in de toekomst. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 5 (2005), p. 13.

²²⁹ Idem, pp. 40-41

²³⁰ Idem, p. 5.

²³¹ In de periode vóór 2004 was dat meer, aldus het ministerie van EZK. Het betreft hier overigens enkel de zogenaamde *centrale* IPR. Daarnaast was er ook nog een decentrale regeling, uitgevoerd door de provincies. Bron: Regionaal economisch beleid in de toekomst. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 5 (2005), p. 7.

- Europese Kaderprogramma's (met name EFRO en Interreg): de op EU-niveau ondernomen onderzoeksactiviteiten en de financiering ervan worden sinds 1984 georganiseerd in het kader van meerjarenprogramma's voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie. In de loop van de tijd zijn de begrotingen voor die programma's aanzienlijk toegenomen: van €3,3 miljard voor het eerste kaderprogramma (1984-1987) tot €50,5 miljard voor het zevende kaderprogramma (2007-2013).
- FES-middelen: het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is een Nederlands begrotingsfonds dat gefinancierd werd uit een deel van de aardgasbaten uit Groningen. Het werd in 1995 opgericht en is uiteindelijk in 2011 opgeheven. Het geld is met name bestemd voor investeringen in de infrastructuur (onder meer de Betuweroute en HSL), en sinds 2005 ook voor de Nederlandse kenniseconomie. Het beheer van het fonds ligt in handen van de ministers van Economische Zaken en van Financiën. Tot en met 2005 heeft het fonds circa €17 miljard geïnvesteerd. Uit een 'quick-scan' onderzoek naar de verdeling van rijksmiddelen, dat in 2006 in opdracht van de provincies Friesland, Groningen en Drenthe door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), wordt uitgevoerd, blijkt dat slechts 1% van de inkomsten uit gaswinning wordt geïnvesteerd in het Noorden.²³² In de periode 2008-2011 is er via de FES-enveloppe Sterke Regio's specifiek geïnvesteerd in een beperkt aantal clusters van nationaal belang, onder andere versterking van de fysieke en de kennisinfrastructuur.
- Pieken in de Delta (PiD): subsidieregeling, op basis van de nota Pieken in de Delta van het ministerie van EZ, die start in 2006. Het betreft een gezamenlijk programma met de provincies met als uitgangspunt het stimuleren van gebiedsspecifieke economische ontwikkelingen die van nationaal belang zijn, door kansen te benutten en knelpunten weg te nemen. Het gaat om het uitbouwen en versterken van economische clusters die van groot belang zijn voor de economische draagkracht en de internationale concurrentiepositie van Nederland.²³³

Bestuursakkoorden 2008: besluitvorming over decentralisatie regionaal economisch beleid aan provincies

In hoofdstuk 4 is geschetst hoe de commissie-Lodders in 2007 werd ingesteld om de moeizame verhoudingen tussen Rijk en provincies vlot te trekken, en tegelijkertijd decentralisatievoorstellen (bezuinigingen) uit te werken ter hoogte van €600 miljoen. In het rapport van de commissie uit 2008 worden voor diverse beleidsterreinen ambities en voornemens geformuleerd, inclusief een taakverdeling tussen de bestuurslagen. Over het regionaal economisch beleid zegt de commissie het volgende: "Voor de opvolger van Pieken in de Delta in 2010 adviseert de commissie om voor de regionale uitvoering het model van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) als voorbeeld te stellen. In dit model dienen de provincies ter goedkeuring een programma in dat moet voldoen aan een aantal door de EU gestelde voorwaarden. Dit programma wordt na goedkeuring door de EU door provincies uitgevoerd. Wanneer dit model ook voor de opvolger van Pieken in de Delta wordt gekozen wordt het mogelijk om *de uitvoering van het totale gebiedsgerichte economische beleid bij de provincie te bundelen* en wordt recht gedaan aan de hoeveelheid middelen die provincies beschikbaar stellen voor regionaal economisch beleid (provincies geven aanzienlijk meer uit dan EZ)". De commissie stelt verder dat de rol van de minister van EZ bij de verdeling van de Pieken in de Delta-gelden kan worden verkleind.²³⁴

In juni 2008 is het Bestuursakkoord rijk-provincies een feit, bijna zestien maanden na het bereiken van het coalitieakkoord van het kabinet Balkende IV, na een moeizaam onderhandelingsproces.²³⁵ In het

²³² Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (2006). *Quick scan regionale verdeling FES-toezeggingen*. Leiden.

²³³ In 2010 is dit beleid geëvalueerd door Berenschot (2010). *Pieken in de Delta. Evaluatie subsidieregeling*.

²³⁴ "Ook constateert de commissie dat de inbreng van de regio's met regionale commissies bij de programmavaststelling van Pieken in de Delta en de selectie van subsidieaanvragen formeel aanwezig is. De commissie vraagt zich wel af of formele vaststelling door de minister van EZ vervolgens wel noodzakelijk is. De besluitvorming door regionale commissies wordt immers consequent overgenomen" (Commissie-Lodders, p. 34).

²³⁵ Twynstra Gudde (2010) *Evaluatie bestuursakkoorden*.

Bestuursakkoord wordt, in het verlengde van de afspraken in de commissie-Lodders, afgesproken dat het rijksbeleid en de verhouding tussen rijksbeleid en provinciaal beleid op het terrein van regionaal economische ontwikkeling onderwerp van gesprek tussen Rijk en provincies zal worden, en dat er overdracht zal gaan plaatsvinden. Op p. 16, onder het kopje 'EZ: Regie regionaal beleid' staat dat er verbetering van het beleid mogelijk is door het beter stroomlijnen van de nationale en de provinciale regelingen en programma's. 'Het rijk en de provincies zullen gezamenlijk bezien hoe voor de periode na 2010 wijzigingen van het instrumentarium c.q. de uitvoering ervan vorm kan worden gegeven. Hiertoe zal een gezamenlijke werkgroep worden opgericht. De inzet van het rijk en de provincies hierbij is dat als uitgangspunt geldt dat na 2010 *de rijksmiddelen die op de regio zijn gericht en thans bekend staan als Pieken in de Delta-middelen, decentraal worden verdeeld* op basis van nationale kaders. De provincies leggen daarover verantwoording af op basis van prestatieafspraken'.

Het ministerie van EZ is de afspraak in het Bestuursakkoord van 2008 min of meer overkomen. Het ministerie is in een klankbordgroep betrokken geweest bij de totstandkoming van het rapport van de commissie-Lodders, en ziet vanuit die rol hoe de aandacht vooral is gericht op het zoeken naar mogelijkheden om de beoogde €600 miljoen aan bezuinigingsvoorstellen te halen en het decentraliseren van regionaal georiënteerd beleid. Ook het regionaal economisch beleid belandt zodoende op de lijst. Een interne IPO-notitie uit die tijd²³⁶ stelt dat EZ betoogt dat decentralisatie van regionaal economisch beleid in de weg zou staan van het realiseren van integrale opgaven die voor realisatie van economische kansen en ruimtelijke kwaliteitsimpuls (bv. bedrijventerreinen) nodig zijn. EZ wil de bevoegdheid houden om een prioritering in de projecten aan te brengen op basis van het grootste rendement voor de nationale economische ontwikkeling, en daarbij ook het ruimtelijk beleid en het innovatiebeleid te betrekken. Een meer procedureel argument is dat de belangrijkste subsidieregeling, Pieken in de Delta, niet als een specifieke uitkering moet worden beschouwd, maar vooral bij marktpartijen neerslaat. Dit argument haakt aan bij de afspraak uit het Bestuursakkoord om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Volgens de IPO-notitie betreft het verzet van EZ vooral ook de aangekondigde overheveling van budgetten.

Gesprekspartners van het ministerie van EZ schetsen een wat ander perspectief in die tijd. EZ is zowel intern en zeker ook met de provincies, in gesprek over een vervolg op het succesvolle Pieken in de Delta-programma (PiD), dat aan het eind van de kabinetsperiode zal aflopen. EZ is tevreden over de samenwerking met de provincies: er worden gezamenlijke landsdelige programma's opgezet, en in gezamenlijke programmacommissies worden ingediende projecten getoetst. De financiering van PiD is ook op 50/50-basis. De gesprekken gaan over de manier waarop e.e.a. in de daaropvolgende jaren zou kunnen worden ingericht. Ook interdepartementaal c.q. in het kabinet is nog overleg nodig, want er zijn geen structurele financiële middelen beschikbaar. De gesprekken na het Bestuursakkoord gaan in eerste instantie op deze voet door, maar de provincies willen de middelen toch graag naar zich toetrekken, in plaats van samen met de rijksoverheid op regionaal economisch beleid in te zetten. Het ministerie ervaart dat veel van de provinciebestuurders in het land graag met EZ willen verder gaan op de geschetste weg, maar dat er bij het IPO en de Haagse gesprekspartners anders naar wordt gekeken. Het overleg stopt, ergens in de periode 2009-2010.

2010-2011: Regeerakkoord en Bestuursakkoord

In februari 2010 valt het kabinet-Balkenende IV. In de tussentijd is door de internationale financiële crisis de situatie van de overheidsfinanciën aanzienlijk veranderd. In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte I van 30 september 2010 staat dat regionaal economisch beleid een kerntaak is van de provincies. Op p. 11 staat: "Het regionaal economisch beleid van de rijksoverheid wordt geschrapt en gedecentraliseerd. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen worden betrokken bij de verdere vormgeving van regionale economieën". De afspraak valt EZ enigszins rauw op hun dak. Tegelijkertijd wordt het ministerie volledig in beslag genomen door een andere verrassende afspraak in het Regeerakkoord, namelijk de aangekondigde samenvoeging van de ministeries van EZ en LNV. In de

²³⁶ Voorstel dd 27-2-2008 bij agenda voor vergadering IPO-adviescommissie Economische Zaken op 13-3-2008.

daaropvolgende maanden moeten de twee ambtelijke organisaties in elkaar worden geschoven, en het nieuwe departement Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), dat in oktober 2010 start, krijgt bovendien ook nog een forse taakstelling zowel in financiële als personele zin mee.

Het voornemen om het regionaal economisch beleid te schrappen wordt bevestigd in het Bestuursakkoord Rijk-IPO-VNG-UvW 2011-2015 van april 2011. In de tekst is opgenomen dat het eigentijdse bestuurlijke profiel van de provincie draait om ruimte, economie en de wisselwerking tussen beide. De positie van de provincie zal vanuit dit bestuursakkoord versterkt worden door (verdere) decentralisatie. Er worden afspraken gemaakt over de kerntaken van de provincies, inclusief de versterking van de positie van provincies ten aanzien van ruimtelijke ordening, regionale economie, natuur & landschap en verkeer & vervoer door middel van decentralisatie vanuit het Rijk. Het akkoord stelt dat het Rijk zich zal terugtrekken uit het regionaal-economisch domein. Die terugtrekking heeft onder meer gevolgen voor het bedrijventerreinenbeleid, waarvoor de rijksoverheid na geen doelstellingen meer hanteert en geen financiële middelen meer inzet. Ook wordt in het akkoord het topsectorenbeleid nadrukkelijk verbonden met betrokkenheid van 'de medeoverheden'. Tot slot wordt duidelijk dat er geen (nieuwe) middelen voor het regionaal economisch beleid van Rijk naar provincies zullen worden overgeheveld.²³⁷

Nieuwe start voor EZK

Het regionaal economisch beleid en de mensen die er op het ministerie van EZ mee bezig waren, moeten vanaf de jaren 2011-2012 eigenlijk min of meer opnieuw beginnen, zowel beleidsmatig als in de relatie met de provincies. Die relatie is in de periode 2010-2011 beperkt geweest, met name gericht op de afronding (zachte landing) van het PiD-beleid, de afronding van de Sterke Regio's-regeling binnen het FES en het meedenken met provincies in hun nieuwe rol. Eind 2011 wordt het resterende budget van ongeveer €35 miljoen van PiD verdeeld over de provincies en de betrokken grote steden.²³⁸ Het kabinet kiest voor Topsectorenbeleid: sectoraal gericht bedrijvenbeleid om de Nederlandse kenniseconomie te stimuleren. In de periode 2012-2015 maakt de overheid circa €7 miljard beschikbaar aan de topsectoren Agri & Food, Chemie, Creatieve Industrie, Energie, Hightech, Logistiek, Life Sciences & Health, Tuinbouw en Water. Daar horen ook diverse thematische agenda's bij met nadrukkelijk partnerschap met de regio's, zoals het Techniekpact en de MKB-samenwerkingsagenda. Vanuit die sectorale of thematische aanpak worden door EL&I de relaties met de provincies en subregio's wel weer aangehaald, onder meer door het aanstellen van regioambassadeurs (voor de verbinding met het beleid en de instrumentatie van regionale overheden en stakeholders).

De provincies en hun nieuwe autonome taak

Vanaf 2011, met het aantreden van nieuwe provinciebesturen, wordt in de meeste provincies gestart met de ontwikkeling van een visie en een nota op het terrein van regionaal economisch beleid, voor de periode 2011-2015 (of 2012-2015). Provincies voerden vóór 2011 op bescheiden schaal al wel regionaal economisch beleid, maar de portefeuille economisch beleid is in provincieland bepaald geen portefeuille met status, zoals dat wel het geval is met bijvoorbeeld ruimtelijke ordening c.q. ontwikkeling bijvoorbeeld. De afspraak in het Bestuursakkoord 2011 is aanleiding om werk te gaan maken met het voeren van regionaal economisch beleid.

Regionale Energiestrategieën (RES)

Inleiding

In 2015 sloten vele landen in Parijs een internationaal Klimaatakkoord. Voor Nederland zijn de afspraken vervolgens in overleg met gemeenten, provincies, waterschappen, maatschappelijke

²³⁷ Bestuursakkoord 2011, p. 42.

²³⁸ Wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2011 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) 32 780 B, nr. 2.

organisaties en het bedrijfsleven uitgewerkt. Dit heeft geleid tot een Nationaal Klimaatakkoord dat in juni 2019 door het kabinet is gepresenteerd. In dit akkoord worden de Nederlandse doelstellingen met betrekking tot energiereductie gespecificeerd, wordt de aansturing van de uitvoering (governance) uitgewerkt en wordt ook aangegeven hoe de uitvoering zal worden gemonitord. In het najaar van 2019 hebben de koepelorganisaties van de waterschappen (Unie van Waterschappen), de provincies (IPO) en de gemeenten (VNG) namens hun leden ingestemd met dit akkoord. Deze instemming is, volgens binnen elk van die koepels geldende wijzen van besluitvorming, afgestemd met de leden. Al deze overheden hebben specifieke verantwoordelijkheden bij de realisatie van de in het akkoord opgenomen doelen.

Voor de realisatie van de doelen werken de waterschappen, provincies en gemeenten op het niveau van 30 regio's samen. Dit impliceert dat deze decentrale overheden gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen dat de voornemens en ambities geconcretiseerd en uitgevoerd worden.²³⁹ Daartoe is in elke regio een stuurgroep ingesteld, die wordt voorgezeten door één van de betrokken wethouders of gedeputeerden. In een enkel geval heeft een regio gekozen voor een onafhankelijk voorzitter. De samenstelling van de bestuurlijke stuurgroep verschilt: naast bestuurders van de decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen) hebben vaak netbeheerders zitting in de stuurgroep, soms ook maatschappelijke partners.

Elke stuurgroep wordt ondersteund door een ambtelijke groep (aangeduid als 'RES-organisatie') die de besluitvorming voorbereidt. De gemeenteraden, provinciale staten en besturen van waterschappen in elke regio worden door middel van informatiebijeenkomsten op de hoogte gehouden van dit proces. Voor betrokken in de maatschappelijke omgeving worden werkateliers georganiseerd.²⁴⁰ Uiteindelijk resulteren deze voorbereidingen in een RES. Medio juni 2020 hebben 28 van de 30 regio's reeds zo'n concept-RES opgesteld.²⁴¹ Deze concept RES'en zijn gebaseerd op de eerder door de gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen vastgestelde kaders. De thans opgestelde plannen hoeven formeel niet door de diverse volksvertegenwoordigingen te worden vastgesteld, al is dat in ongeveer de helft van de regio's wel gebeurd. In de andere regio's zijn de volksvertegenwoordigingen in de gelegenheid gesteld om 'wensen en bedenkingen' te formuleren. De opgestelde plannen zullen resulteren in een concreet voorstel (RES 1.0), die door wel door alle raden, staten en het algemeen bestuur van de betrokken waterschappen zal worden vastgesteld. De ambities zoals die per regio daarmee zijn vastgelegd worden door het PBL geanalyseerd, waarbij de vraag centraal staat of de opgetelde ambities van deze regio's uitvoerbaar zijn en daarmee aan de in het nationale Klimaatakkoord gestelde afspraken voldoen. Mocht dat niet het geval zijn, dan zullen de verschillende koepelorganisaties onderling bepalen welke extra inspanningen er nodig zijn en welke regio's zullen worden verzocht om daar de benodigde (extra) invulling aan te geven.

Een staatsrechtelijke noviteit

De manier van samenwerken tussen rijksoverheid, waterschappen, provincies en gemeenten (en andere regionale partners) is bijzonder. Er bestaan geen eerdere voorbeelden van een dergelijke intensieve regionale samenwerking tussen decentrale overheden.²⁴² De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen noemt het "een praktijkproef voor de decentrale overheden om samen te werken als één overheid".²⁴³ De NSOB spreekt over 'een staatsrechtelijke noviteit' "omdat een niet-

²³⁹ Vanuit de rijksoverheid zijn het ministerie van EZK en van BZK direct betrokken bij de Regionale Energietransitie. Zij participeren niet in de regionale overleggen, maar spelen wel een actieve rol in het faciliteren en ondersteunen van deze regionale overleggen, onder meer in de vorm van diverse brochures, n handreikingen en het aanbieden van 'expertisetafels'.

²⁴⁰ Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van dit proces: M. van der Steen, P. Ophoff, J. van Popering-Verkerk & B. Koopmans (2020). *Taal <voor> Transitie. Een reflectie op de sturing van het RES-proces*. Den Haag, pp. 19-20.

²⁴¹ De concept-plannen dienen voor 1 oktober 2020 gereed te zijn. De nog ontbrekende plannen van twee regio's waren medio september al in een vergevorderd stadium.

²⁴² Onder meer ontwikkeld in zogenaamde 'proeftuinen'.

²⁴³ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Nederland heeft één overheid nodig*. Den Haag, p. 28.

bestaande bestuurlijke entiteit de beleidsmatige verantwoordelijkheid heeft om één van de meest ingrijpende operaties in de geschiedenis vorm en invulling te geven.”²⁴⁴ Deze vorm van samenwerking sluit overigens wel weer aan bij het in het Interbestuurlijk programma (IBP) geformuleerde uitgangspunt dat overheden meer op basis van gelijkwaardigheid zouden moeten samenwerken, verenigd rond een maatschappelijk doel.

De Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen heeft zich voor zijn werkzaamheden al verdiept in dit nog in veel opzichten prille initiatief. Op basis van deze verkenningen worden door de Studiegroep verschillende bedreigingen geconstateerd:²⁴⁵

- “Deze samenwerking tussen waterschappen, provincies en gemeenten begint positief, op basis van gezamenlijk te ontwikkelen beelden en ambities. Onbekend is echter hoe eventuele verschillen van inzicht tussen de betrokken partners, anders dan door overleg, opgelost kunnen worden. Immers, behalve de bevoegdheden van provincies in het ruimtelijk domein, maakt de autonomie van elke afzonderlijke bestuurslaag het onmogelijk dat deze overheden elkaar verplichtingen kunnen opleggen.”²⁴⁶
- de sectorale (en verkokerde) inrichting van de betrokken overheden bemoeilijkt een integrale samenwerking rond de gemeenschappelijke maatschappelijke ambities; daarbij komt dat vanwege die sectorale inrichting sommige overheden ook andere doelen kunnen hebben, die niet in lijn zijn met de in het kader van het klimaatakkoord nagestreefde ambities;
- benodigde kennis en expertise, met name bij gemeenten, in wisselwerking met grote maatschappelijke spelers zoals energiemaatschappijen, kunnen tekortschieten;
- de energietransitie vergt grote maatschappelijke investeringen. Het is niet bekend of die middelen wel beschikbaar zijn. Reeds bestaande financiële uitdagingen van deze overheden (met name worden de gemeentelijke tekorten in het sociaal domein genoemd) belasten de investeringsruimte. Ook in enkele door ons gevoerde gesprekken wordt niet alleen gewezen op schaars beschikbare middelen, maar ook de mogelijk (te) beperkte ambtelijke expertise bij gemeenten.”

De NSOB signaleert daarnaast een spanning die kan ontstaan rond de verantwoordelijkheden van de regionale volksvertegenwoordigers: “Zo voltrekt het RES-proces zich grotendeels buiten het directe zicht van gemeenteraden, onder aanvoering van de uitvoerende macht van gemeenten, meestal wethouders. Dat zorgt voor daadkracht en beweging, maar met als relativerend vooruitzicht dat ‘straks’ de gemeenteraden nog een rol hebben. Dat zorgt voor onzekerheid, mogelijk tijdverlies, en wellicht ook suboptimale oplossingen. Dat zit pragmatisch in de weg, maar is principieel natuurlijk volstrekt noodzakelijk.”²⁴⁷ Anticiperend op deze spanning wordt in een recente brochure van ‘Democratie in Actie samen met NP RES’²⁴⁸ ingegaan op de rol, positie en verantwoordelijkheden van decentrale volksvertegenwoordigers; raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur van de waterschappen. Er wordt in deze brochure geconstateerd dat door de samenwerking op regionaal niveau de decentrale volksvertegenwoordigers minder in de positie zijn om hun verantwoordelijkheden waar te maken. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende mogelijkheden om deze verantwoordelijkheden alsnog voldoende tot hun recht te laten komen.

²⁴⁴ M. van der Steen et al. (2020), p. 8.

²⁴⁵ Ontleend aan: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020), p. 29 en verder

²⁴⁶ In de door ons gevoerde gesprekken met direct-betrokkenen is deze passage uit de tussenrapportage van de Studiegroep genuanceerd, in die zin dat indien nodig een ‘hogere overheid’ (in het geval van gemeenten en waterschappen de provincie en in het geval van de provincie de Rijksoverheid) aanwijzingen kunnen opleggen.

²⁴⁷ M. van der Steen et al. (2020), p. 18.

²⁴⁸ Democratie in Actie (2020). *Regionale Energiestrategieën en besluitvorming*. Den Haag.

Bijlage B Deelnemers expertsessies en geïnterviewden

Deelnemers expert- en ontwerpessies (digitaal) op 8 en 9 juli 2020

Naam	Achtergrond
Caspar van den Berg	Universiteit Groningen en Raad voor het Openbaar Bestuur
Jan Boelhouwer	Voormalig statenlid, gedeputeerde, Tweede Kamerlid en burgemeester
Jeroen Boelhouwer	Sociaal en Cultureel Planbureau
Jos Bolte	Voormalig raadslid, wethouder en ambtenaar ministerie van BZK
Henk Bouwmans	Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
Marjolein Buis	Raad van State
Raymond Gradus	Vrije Universiteit
Martijn Groenleer	Universiteit Tilburg
Jan Matthijsen	Planbureau voor de Leefomgeving
Tom van de Meer	Universiteit van Amsterdam, en Staatscommissie parlementair stelsel
Ali Rabarison	VNG
Philip van Veller	Berenschot, en voormalig directiesecretaris VNG
Hans Vollaard	Universiteit Utrecht (USBO)
Heinrich Winter	Universiteit Groningen

Tevens aanwezig:

Carlijn van Duren	IPO, en plv lid Begeleidingscommissie
Herman Havekes	Unie van Waterschappen, en lid Begeleidingscommissie
Yolanthe Sinnige	Ministerie van BZK, en lid Begeleidingscommissie
Wijnand de Vries	Ministerie van BZK, en lid Begeleidingscommissie
Bouke Knop	Ministerie van BZK, en lid Begeleidingscommissie



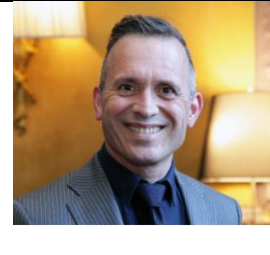


Geïnterviewden (april-september 2020)

Naam	Organisatie / (voormalige) functie
Marianne Betten	Ministerie van BZK
Gerard Beukema	Burgemeester Delfzijl, voormalig directeur IPO
Geerten Boogaard	Universiteit Leiden en Thorbeckeleerstoel
Gert-Jan Buitendijk	Ministerie van Algemene Zaken, en voorheen SZW en BZK
Marga Drewes	o.m. voormalig manager sociaal domein ministerie van VWS
Bart Eigeman	o.m. voormalig onderhandelaar namens de VNG voor decentralisaties sociaal domein
Eveline de Graaff	Provincie ZH, voorheen IPO
Grada Lautenbach	o.m. voormalig afdelingshoofd interbestuurlijke verhoudingen ministerie van BZK
Cees Kortleve	Ministerie van EZK
Kristel Lammers	Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën
Judith van der Meij	Ministerie van BZK
Han Noten	o.m. voormalig voorzitter Transitiecommissie Sociaal Domein
Gerber van Nijendaal	Raad voor het openbaar bestuur
Ralph Pans	Raad van State en voormalig directeur VNG
Bert Pauli	o.m. voormalig gedeputeerde provincie Noord-Brabant
Sonja van der Poel-Breedeveld	Ministerie van EZK
Cathelijne Poppe	Ministerie van JenV, voorheen BZK
Theo Rietkerk	o.m. voormalig gedeputeerde provincie Overijssel en Tweede Kamerlid
Joost Rompa	Programma RES Midden-Holland
Rik Timens	Ministerie van EZK
Philip van Veller	Berenschot, voorheen directiesecretaris VNG
Aleidus Woltjer	Secretariaat Staatscommissie parlementair stelsel

Bijlage C Samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Herman Havekes	Unie van Waterschappen
Bouke Knop	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Yolanthe Sinnige	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Frank Speel	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Enno Strating	Interprovinciaal Overleg
Wijnand de Vries	Ministerie van Binnenlandse Zaken

Bijlage D Over de auteurs

	<p>Klaartje Peters is zelfstandig onderzoeker en publicist in het openbaar bestuur, en als bijzonder hoogleraar lokaal en regionaal bestuur verbonden aan de Universiteit Maastricht. Zie verder: www.klaartjepeters.nl.</p>
	<p>Peter Castenmiller is werkzaam bij adviesbureau PBLQ (www.pblq.nl) en tevens verbonden aan het Instituut Politicologie van de Universiteit Leiden. Zie verder: www.petercastenmiller.nl.</p>
	<p>Marcel Boogers is als hoogleraar Innovatie en regionaal bestuur verbonden aan Universiteit Twente. Daarnaast is hij senior-adviseur bij BMC. Hij heeft als onderzoeker en adviseur een brede expertise opgebouwd op het gebied van lokaal en regionaal bestuur, lokale politiek en interbestuurlijke verhoudingen.</p>
	<p>Marcel van Dam is zelfstandig politiek-bestuurlijk adviseur, onderzoeker en interim-manager bij decentrale overheden. Zie verder: www.marcelvandamadvies.nl</p>
	<p>Han Warmelink is vakcoördinator Staatsrecht op Universiteit Nyenrode, voorzitter van de rekenkamer Groningen, lid van de raad van de gemeente Westerkwartier en ombudsman op de Universiteit Twente.</p>