

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl



Raad van State

Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen.

Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen

Den Haag | 2006 | 80 pp.

Kennis grondslagen openbaar bestuur moet beter

door *Dirk Gudde*

Dirk Gudde is wethouder te Zeist en was tot voor kort werkzaam op het Partijbureau van het CDA, bij het Steenkampinstituut, en als secretaris van de CDA-bestuurdersvereniging

‘Er is alle partijen veel aan gelegen om van de Code een levend, inspirerend document te maken’, zo staat in de inleiding op de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.¹ Dat is helaas niet gelukt. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen blijkt bij de meeste functionarissen in het openbaar bestuur niet be-

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen blijkt bij de meeste functionarissen in het openbaar bestuur niet bekend

kend, zo schrijft de Raad van State op grond van zijn eigen onderzoek (p. 72). Opvallend is dat de bekendheid het kleinst is bij ambtenaren op de vakdepartementen. Een belangrijke aanbeveling die de Raad doet is dan ook

de code beter bekend maken bij de betrokkenen. De Raad van State beveelt in het bijzonder aan om de Code bij de leden van de Tweede Kamer meer bekendheid te geven. Regelmatig blijkt dat ‘de Code geen invloed uitoefent op het merendeel van de leden van de Tweede Kamer’.² De behandeling van de Wet maatschappelijke ondersteuning (wmo) (zie kader) is daarvan een voorbeeld.

Hoewel de Code zichzelf presenteert als een ‘uniek akkoord’ (p.15) past hij feitelijk in een reeks bestuursakkoorden die achtereenlopende kabinetten vanaf 1987 sloten met vng en ipo afzonderlijk. De behoefte om afspraken te maken tussen de bestuurslagen is de afgelopen twintig jaar onverminderd sterk geweest. In 1999 werd voor het eerst een tripartiet akkoord ondertekend: Het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). Ook bij de evaluatie van het BANS was de klacht al dat het weinig bekend was geraakt bij de betrokken ambtenaren en politici. Wel is het BANS, in tegenstelling tot de Code, uitgebreid besproken in de Tweede Kamer.

De directe aanleiding voor de Code was een groot bestuurlijk ongenoegen over het rijk. Een door de vng ingestelde commissie

.....
De WMO: gemankeerde decentralisatie

De Wet maatschappelijke ondersteuning is een voorbeeld van wetgeving die decentralisatie van taken tot uitgangspunt heeft. Gemeenten kunnen de uitvoering van de wmo in grote mate zelf gestalten geven, in onderlinge verscheidenheid. Om de gemeenten in staat te stellen dit te doen, is er geld toegevoegd aan het gemeentefonds. Het past bij de Code interbestuurlijke verhoudingen dat er in de voorbereiding van de wmo veelvuldig overleg is gevoerd met de gemeenten. Negatief punt bij de invoering van de wmo was echter dat de Tweede Kamer door amendementen op een aantal onderdelen de gemeentelijke uitvoeringspraktijk aan meer regels heeft gebonden. Zo zijn gemeenten niet meer vrij in bepaalde gevallen hulp in natura te verstrekken. Ook de eigen bijdragen die gemeenten mogen vragen, zijn nu op centraal niveau geregeld. Hier heeft de Tweede Kamer dus gekozen voor meer uniformiteit ten koste van de beleidsvrijheid van gemeenten.

De Raad van State oordeelt: 'De uitkomst vermindert een door ieder gewenste heldere taakverdeling tussen Rijk en gemeente en belemmert de visie op "eenheid en verscheidenheid" in het openbaar bestuur'. (p. 47).

.....
Autonomie³ formuleerde het in 2004 zo: 'De vng signaleert een toenemende centralisatie en is bezorgd over de aantasting van de gemeentelijke autonomie. Zij is van oordeel dat de gemeenten steeds meer worden behandeld als uitvoeringskantoren van het Rijk, dat de positie van het lokaal bestuur als een krachtige, autonome bestuurslaag aan het eroderen is (...). De vng is eveneens van oordeel dat de gemeenten niet (meer) als een

serieuze gesprekspartner van het Rijk worden beschouwd.' (p. 3)

Dat ongenoegen was sterk gevoerd door plannen (inmiddels tot uitvoering gekomen) om het gebruikersdeel van de ozb af te schaffen.

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat een visie op de verhoudingen, en leidt daaruit omgangsregels en afspraken af. De Code gaat uit van het adagium 'Decentraal wat kan, centraal wat moet', en streeft naar een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Daaruit volgen verschillende afspraken, bijvoorbeeld over deregulering en over de plicht elkaar te informeren over voorgenomen beleid. De opstellers van de Code – rijk, provincies en gemeenten – hebben de Raad van State gevraagd elke twee jaar een beschouwing te geven over de stand van zaken.

* * *

De beschouwing van de Raad van State begint met een beschrijving van de voor geschiedenis en de inhoud van de Code (Hoofdstuk 1). Daarna volgt een beschrijving van de grondslagen van het Nederlandse openbare bestuur (Hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk is helder en nuchter geschreven. Dat er in ons bestel steeds verschillende visies en belangen van rijk, provincie en gemeente tegenover elkaar komen te staan is geen gebrek aan het systeem, maar juist een karakteristiek kenmerk, schrijft de Raad (p. 19).

* * *

Bijzondere aandacht krijgt de positie van de provincie. Dat is interessant tegen de achtergrond van de recente onenigheid tussen de vng en het ipo. In het 'Manifest van de gemeenten' (Den Haag, 2006) pleit de vng voor een gesloten huishouding voor de provincies⁴. Dat leidde ertoe dat het ipo de bestuurlijke gesprekken met de vng heeft opgeschort.

De Raad van State betoogt dat het onte-

recht is wanneer de indruk wordt gewekt dat provincie en gemeente min of meer gelijke vormen van decentraal bestuur zijn, met voor de provincie de rol als bestuurlijk midden. De grondwetsherziening van 1983 vestigde die indruk, evenals het tripartiete Bestuursakkoord Nieuwe Stijl, en in vervolg daarop de (eveneens door de drie bestuurslagen ondertekende) Code Interbestuurlijke Verhoudingen. ‘Provincies en gemeenten zijn evenwel heel verschillende overheden met verschillende functies en tradities’ (p. 20).

In de paragraaf over de provincie is de voornaamste conclusie van de Raad van State dat differentiatie tussen provincies op zijn plaats is. Wat in Friesland werkt hoeft niet te werken in een randstedelijke provincie. Hij schrijft verder: ‘Die differentiatie zou worden gediend door de pretentie op te geven dat de provincie hét (integrale) middenbestuur moet zijn, waarin al het bovenlokale (functionele) bestuur moet worden samengebracht’ (p. 30). Andere verbanden zoals de Euregio Maastricht–Aken–Luik, of functionele verbanden zoals de stadregio’s, zijn andere vormen van bovenlokaal bestuur. De Raad lijkt in dit hoofdstuk het primaat in het Openbaar bestuur duidelijk te leggen bij het rijk en de gemeenten. De taken van de provincie zouden afgeleid moeten worden van de concrete problemen die zich voordoen. Er zou bij wijze van spreken van geval tot geval moeten worden bekeken of een provincie een meerwaarde kan hebben ten opzichte van rijk en gemeente: ‘Selectiever dan tot nu toe moet worden uitgegaan van het probleem of de problemen aan de oplossing waarvan de provincie (of de provincies) beter dan Rijk of gemeente kan (kunnen) bijdragen’. De Raad van State spreekt nog n et niet over een gesloten huishouding voor provincies, maar helemaal verwonderlijk is het niet dat de vng in haar

reactie op de beschouwing van de Raad van State deze presenteert als steun voor haar eigen pleidooi in die richting.⁵

De Raad van State beveelt aan het onderscheid tussen provincie en gemeente, en de verschillen tussen provincies resp. de gemeenten onderling in de Code meer plaats te geven.⁶

* * *

Het volgende deel van de beschouwing van de Raad van State bevat een analyse van de oorzaken van de spanningen binnen het openbaar bestuur. Hier heeft de beschouwing van de Raad van State de grootste meerwaarde omdat in de Code precies deze analyse ontbreekt.

Veelbelovend in de benadering van de Raad is het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de spanningen die voortkomen uit de organisatie van het openbaar bestuur (hoofdstuk 3) en de spanningen die voortkomen uit het functioneren van het openbaar bestuur (hoofdstuk 4). Helaas is het niet helemaal gelukt dit onderscheid scherp vol te houden. In deze hoofdstukken worden in kaderteksten op zeer instructieve wijze zeven voorbeelden uitgewerkt van hoe het in de afgelopen twee jaar wel of niet goed is gegaan in de verhouding tussen de overheden. Aan de orde komen onder meer: de gedeeltelijke afschaffing van de ozb, de wet op de jeugdzorg, aanbestedingen en de Wet werk en bijstand.

In hoofdstuk 3 schrijft de Raad: Nederland kent geen hiërarchie van bestuurslagen. De neiging te spreken in termen van hiërarchisch geordende bestuurslagen blijft echter steeds aanwezig. Wel is er een hiërarchie van regels. De centrale overheid kan altijd hiërarchische instrumenten (wetgeving, toezicht, financiering) inzetten om politieke of bestuurlijke opvattingen door te drukken. De grenzen van normale bestuurlijke verhoudingen worden daarbij gemakkelijk

overschreden. De Raad schrijft daarover: ‘Bij haastige wetgeving of haastige invoering van wetgeving zonder de decentrale overheden goed en tijdig te informeren is de kans op spanningen met de decentrale overheden die belast worden met de uitvoering extra groot. Het verwijt van arrogantie ligt steeds op de loer en het wordt niet zelden terecht gemaakt’. (p. 42).

De gemeente is enerzijds autonoom, anderzijds gehouden bepaalde taken in medebewind uit te voeren. Spanningen ontstaan bijvoorbeeld over de mate van vrijheid in de invulling van de medebewindstaken, of wanneer te weinig middelen meegegeven worden bij bepaalde taken.

De Raad van State betoogt dat de spanningen die voortkomen uit medebewindverhoudingen blijvend zijn.

Eenheid en verscheidenheid is een andere spanning die ingebakken zit in het systeem. ‘Het probleem van het openbaar bestuur is niet zozeer een gebrek aan eenheid, maar onvoldoende erkenning van de legitimiteit van de verscheidenheid’ (p. 19). Er is sprake van een ‘Nederlandse hang naar materiële gelijkheid tussen gemeenten.’ Dat staat op gespannen voet met de wens de gemeenten meer beleidsvrijheid te geven. De Raad meent dat de Code aan deze spanning voorbij gaat. Met alleen de vuistregel uit de Code ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’ ben je er nog niet, zo betoogt de Raad. Je zult dan moeten definiëren wát decentraal kan, en wát centraal moet. Daarbij zou een visie ontwikkeld moeten worden op de mate van verscheidenheid tussen gemeenten die wenselijk en mogelijk is.

Een laatste bron van spanningen is de verhouding tussen taak en schaal, zo schrijft de Raad. Voor sommige taken moeten gemeenten een grotere schaal opzoeken, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Daarbij is van belang te zien

dat niet iedere taak dezelfde schaal vraagt. Daarom zijn algemene structuurwijzigingen geen oplossing. Het gaat om afstemming tussen overheden per taak. Het succes daarvan staat of valt met goede onderlinge verstandhouding tussen de betrokken bestuurders. Als geslaagd voorbeeld wordt de organisatie van de rampenbestrijding in de regio Rotterdam opgevoerd.

Kern van het betoog van de Raad van State in het derde hoofdstuk van zijn beschouwing is: sommige spanningen kunnen niet worden weggenomen; die zijn inherent aan het systeem. Daar helpt geen code aan.

*Dilemma's zijn onvermijdelijk,
maar ze leiden tot meer
problemen dan nodig is
wanneer er geen sprake is
van vertrouwen tussen de
bestuurders.*

Je kunt er als politiek bestuur wel op een bepaalde manier mee omgaan. De Raad van State komt tot een conclusie die je — met een omkering van de slogan van de Belastingdienst — zou kunnen omschrijven als ‘makkelijker kunnen we het niet maken, wel leuker’. Dilemma's zijn onvermijdelijk, maar ze leiden tot meer problemen dan nodig is wanneer er geen sprake is van vertrouwen tussen de bestuurders.

* * *

Behalve spanningen die voortkomen uit het systeem, zijn er volgens de Raad van State ook moeilijkheden die ontstaan door het functioneren van het openbaar bestuur. Daarover gaat het vierde hoofdstuk. Dit is het minst systematische deel van de beschouwing. Verschillende ontwikkelingen passeren hier de revue.

Er is sprake van steeds meer beleidsvervlechting (overlap tussen overheidstaken en verantwoordelijkheden). Deze komt echter voort uit het op zichzelf goede streven naar samenhang van beleid. Dat leidt onvermijdelijk tot meer overleg ('bestuurlijke drukte'). Een scherpe taakverdeling tussen de bestuurslagen in de zin van 'je gaat erover of niet'⁷ is in de praktijk niet mogelijk. Overleg, afstemming en samenwerking is daardoor in de decentrale eenheidsstaat onvermijdelijk.⁸ De Raad spreekt in dit hoofdstuk verder over een veranderende bestuurscultuur: een bedrijfmatige benadering van de overheid, met een nadruk op kwaliteit en controle daarop, die leidt tot meer overleg. Ook een veranderde houding van de burgers, enerzijds kritische 'klanten', anderzijds betrokken 'meesprekers', stelt meer eisen aan de overheden.

De Raad komt in dit hoofdstuk helaas niet veel verder dan het opsommen en in enig onderling verband brengen van enkele ontwikkelingen. 'Deze veranderingen versterken reeds bestaande spanningen in het openbaar bestuur, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, of vormen een bron van nieuwe spanningen.' (p. 57).

In het slothoofdstuk 'Beheersbaarheid van de spanningen binnen het openbaar bestuur' staan vier behartigenswaardige aanbevelingen. De eerste aanbeveling is: de kennis vergroten van de grondslagen van het openbaar bestuur bij degenen die werkzaam zijn in het openbaar bestuur. In de tweede plaats beveelt de Raad aan: een gemeenschappelijke inhoudelijke agenda opstellen (een bestuursakkoord in het verlengde van het regeerakkoord. Een beetje weggestopt in deze laatste aanbeveling pleit de Raad er ook voor te komen tot overeenstemming over het lokale belastinggebied en schrijft: 'De Raad is van mening dat het uitstellen van de discussie over het (...) gemeentelijke belas-

.....
Wet werk en bijstand: heldere taakverdeling

De Raad van State haalt de invoering van de Wet werk en bijstand aan als voorbeeld van geslaagde decentralisatie. Deze wet maakte de gemeenten zelf verantwoordelijk voor reïntegratie; er zijn financiële prikkels ingebouwd om reïntegratie te bevorderen. Gemeenten kunnen maatwerk leveren. Veel gemeenten waren ook voor de Wet werk en bijstand al in die richting bezig, maar hebben daar nu de wettelijke mogelijkheden bij gekregen. De Raad van State is vooral te spreken over de wijze waarop deze wet tot stand is gekomen: veelvuldig informeel en formeel overleg tussen rijk, gemeenten en uitvoeringsinstanties. Alle betrokkenen schrijven het succes van de wet vooral toe aan de heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten. De Raad van State concludeert: 'Op beide niveaus is nu duidelijk wat mag en kan en wie daarvoor verantwoordelijkheid draagt of is blijven dragen. Het onderling vertrouwen nam toe, ook bij blijvende verschillen van opvatting. Men was zo nodig in staat tot *agree to disagree* (p. 40).

.....
tinggebied en daarmee over de financiële verhoudingen in belangrijke mate bijdraagt aan een gevoel van onvrede over de interbestuurlijke verhoudingen'.

In de visie van de Raad bevatten de bestuursakkoorden de inhoudelijke agenda, en bevat de Code de omgangsvormen die daarbij in acht genomen moeten worden. Derde aanbeveling is het aanpassen van de Code. Zo zou er meer aandacht moeten zijn voor verschillen tussen en binnen provincies en gemeenten. Ook zouden methoden moeten worden ontwikkeld om conflicten te beslechten. De laatste aanbeveling is: het na-

leven van de afgesproken omgangsvormen. Daartoe zou de minister van Binnenlandse Zaken zich sterker moeten profileren als stimulator en coördinator van goede interbestuurlijke verhoudingen.

* * *

Wat valt uit de beschouwing van de Raad van State af te leiden over de toestand van het Huis van Thorbecke? Er is geen reden voor pessimisme. De genoemde vng-commissie Autonomie relativeerde al vóór het ontstaan van de Code de klagerige houding van veel gemeenten, en sprak over ‘De hardnekkigheid van het beeld van de onmachtige gemeente’. Ook concludeerde deze commissie uit haar onderzoek dat ‘de feitelijke

situatie van de gemeente in redelijke mate overeen[stemt] met de relatief zelfstandige positie die in de Thorbeckiaanse organische leer aan de gemeente wordt toegekend’. De Raad van State slaat dezelfde toon aan: hoewel er punten van verbetering zijn, merkt de Raad op dat het in algemene zin niet slecht gesteld is met de interbestuurlijke verhoudingen (p. 68). De meeste van de door de Raad geïnterviewde gesprekspartners gaven bovendien aan dat zij ‘ondanks de wrijvingen die er van tijd tot tijd zijn, het werken in het openbaar bestuur als prettig en zinvol ervaren’ (p. 68). Dat biedt een goede uitgangspositie voor verdere verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen.

Noten

- 1 Ministerie van BZK, vng, IPO: *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag, januari 2005. De brochure met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is te vinden op de sites van de betrokken partijen: www.vng.nl, www.ipo.nl en www.minbzk.nl.
- 2 p. 73. Daarbij tekent de Raad aan: ‘dat het bewindslieden niet zou misstaan als zij het door de code gepropageerde “bestuurlijke lef” zouden tonen om in de Tweede Kamer moties en amendementen te ontraden als deze tegen gemaakte afspraken in de Code ingaan’.
- 3 ‘Brief van de gemeente aan het Rijk, over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente’ (22 mei 2004), prof. dr. F. Fleurke. (Rapport van de *Commissie Autonomie* van de vng)
- 4 Het begrip ‘gesloten huishouding’ is bedoeld als tegenhanger van ‘open huishouding’: het grondwettelijke recht van provincies (evenals van gemeenten en van het rijk) zelf te bepalen met welke beleidsterreinen men zich wil inlaten. Een gesloten huishouding beperkt een bestuursorgaan tot die taken en onderwerpen, die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd.
- 5 In haar reactie op de beschouwingen van de

- Raad van State schrijft de vng: ‘Wanneer gemeenten zelf niet over voldoende middelen beschikken om lokaal het maatschappelijk nodige te doen en de provincies daarbij een hand toesteken, wordt deze uiteraard dankbaar aangegrepen. Dit is naar onze mening wel de wereld op zijn kop. Voor lokale opgaven dienen ook lokaal de middelen beschikbaar te zijn. Wij pleiten ervoor deze middelen direct bij gemeenten te laten, daar waar de taken worden uitgevoerd en de huidige onbalans tussen de financiële huishoudingen van gemeenten en provincies te herstellen’.
- 6 Interessant detail is overigens dat het genoemde rapport van de vng-commissie Autonomie, dat de opmaat vormde voor de Code, nog pleitte voor een overeenkomst waarbij alleen rijk en gemeenten betrokken zouden zijn (Brief van de gemeente aan het Rijk, p. 28).
 - 7 *Je gaat erover of niet* is de titel van het rapport van de Commissie bestuurlijke coördinatie (Commissie De Grave), Den Haag, juli 2005.
 - 8 De Raad van State doet niet mee met klagen over bestuurlijke drukte: ‘Tegen de achtergrond van deze langetermijnontwikkelingen krijgt de zorg om beleidsvervlechting en bestuurlijke drukte een meer genuanceerde beoordeling, zelfs enige relativering’ (p. 59).