

# De kunst van het overlaten

Maatwerk in decentralisatie

september 2000





**Inhoud**

**Voorwoord**

5

**1. Inleiding**

**2. Terugblik**

**3. Keuzes in het decentralisatiebeleid**

**4. Terreinen voor decentralisatie**

**5. Conclusies en aanbevelingen**

**Adviesaanvraag**

**Bijlage I**

**Bijlage II**

**Bijlage III**

Rob



## Voorwoord

Het hierna volgende advies is het antwoord van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen op de adviesvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 mei 1999 over nieuwe mogelijkheden van decentralisatie. Deze adviesvraag was de eerste adviesvraag die deze minister aan de Raden gezamenlijk stelde. Voorts heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het Periodiek onderheidsrapport gemeentefonds (POR 2000) gemeld van de Raden te verwachten in het kader van dit advies aandacht te besteden aan de verruiming van het decentrale belastinggebied.

Het advies is voorbereid door een gemengde werkgroep uit beide Raden. Deze werkgroep bestond uit de Rob-leden: prof.dr. H.G. Sol, ing. E.M. Mastenbroek, drs. P.J. Langenberg, drs. P.A. Lankhorst, en uit de Rfv-leden: mw. D.IJ.W. de Graaff-Nauta en mw. J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart. De werkgroep is vanuit het secretariaat ondersteund door drs. P. de Vries.

Ter voorbereiding op het advies is een groot aantal gesprekken gevoerd door medewerkers van het secretariaat met contactpersonen van of vanwege de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Inter Provinciaal Overleg. De minister had in zijn adviesaanvraag nadrukkelijk gevraagd deze organisaties te betrekken bij de voorbereiding van het advies. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen en deskundigen uit de vier sectoren waarop de Raden zich in dit advies meer in het bijzonder hebben gericht. Een volledige lijst met gesprekspartners is opgenomen in Bijlage II.

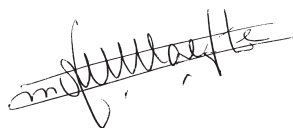
Den Haag, september 2000.



H.J.E. Bruins Slot, voorzitter Rob.



A. van den Berg, voorzitter Rfv



M.P.H. van Haeften, secretaris Rob/Rfv





# 1. Inleiding

## 1.1

### Adviesaanvraag

In de adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de Raden gevraagd te adviseren over de mogelijkheden voor decentralisatie op nieuwe beleidsterreinen, en voor verdere decentralisatie op beleidsterreinen waar deze reeds heeft plaatsgevonden. Bij het advies zou rekening gehouden moeten worden met een aantal zaken, te weten:

- de feitelijke meerwaarde van decentralisatie tot nu toe;
- de vraag op welke wijze voorafgaand aan en tijdens het proces van decentralisatie de kwaliteit gegarandeerd kan worden;
- de vraag waaruit de resterende verantwoordelijkheid van de rijksoverheid bestaat, en op welke wijze deze door randvoorwaarden vooraf, dan wel door begeleiding, evaluatie en monitoring van de uitvoering, kan worden waargemaakt.

De adviesaanvraag geeft in die zin een richting aan, dat het vraagstuk van decentralisatie uitdrukkelijk wordt gezien als een vraagstuk dat maatwerk vereist. Weliswaar stelt men zich op het standpunt dat decentralisatie van taken – ‘die naar hun aard beter door de medeoverheden kunnen worden uitgevoerd’ – ingevolge het Regeerakkoord nog steeds wenselijk wordt geacht, maar deze wenselijkheid wordt wel gekwalificeerd. Onder verwijzing naar de notitie *Inrichting en functioneren binnenlands bestuur*<sup>1</sup> wordt gesteld dat een verschuiving nodig is in het decentralisatiestreven naar meer maatwerk – dat wil zeggen op specifieke eisen van onderscheiden beleidsvelden toegesneden vormen van decentralisatie – en naar (meer) zorg voor de kwaliteit van decentralisatieprocessen. Het analysemodel en de beslisregels uit het rapport *Decentraliseren met beleid* worden terzake als een goede handvatten gezien<sup>2</sup>. Daarbij wordt evenwel aangetekend dat een dergelijk analysemodel algemeen van karakter is en dat een nadere uitwerking en beoordeling per beleidsterrein noodzakelijk is. Twee vragen behoeven in dat verband bijzondere aandacht. In de eerste plaats de verhouding tussen de wenselijk geachte politiek-bestuurlijke decentralisatie enerzijds en de door velen gesignaleerde processen van maatschappelijke centralisatie en schaalvergroting anderzijds. In de tweede plaats is bijzondere aandacht nodig voor de vraag of het decentrale bestuur kwalitatief voldoende is toegerust om de nieuwe verantwoordelijkheden te kunnen dragen en effecten te kunnen bereiken.

## 1.2

### Kanttekeningen bij de adviesaanvraag

Hoewel de Raden in zijn algemeenheid willen aansluiten bij de in de

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 26 422, nr. 2

<sup>2</sup> Fleurke e.a. 1997

adviesaanvraag geschetste invalshoek, moet bij een aantal elementen daaruit toch een enkele kanttekening worden gemaakt. De Raden achten het juist dat het bij decentralisatie steeds om maatwerk gaat per beleidsdoelstelling of per doelgroep. Het is echter de vraag of er voldoende aandacht is voor alle consequenties van dit uitgangspunt. In dit verband zijn drie kanttekeningen te maken.

De eerste betreft de verhouding tussen de beleden voorkeur voor een verdere decentralisatie van taken en de gestelde noodzaak van een maatwerkbenadering; de mogelijkheden hiervan zijn niet oneindig.

De tweede is de onbegrensde reikwijdte van de aan de Raden gestelde vraag terwijl tegelijkertijd de nadruk wordt gelegd op de wenselijkheid van een nadere uitwerking en beoordeling per beleidsterrein.

De derde is de neiging om het decentralisatievraagstuk toch vooral als een vraagstuk van *interbestuurlijke betrekkingen* tussen *overheden* te zien, waarbij onvoldoende aandacht is voor de (veranderde) positie en de rol van de overheid in de samenleving. Die veranderingen raken alle bestuurslagen in meerdere of mindere mate. In het Rob-advies 'Helder als glas'<sup>3</sup> is op die veranderde positie van de overheid breder ingegaan.

#### *De voorkeur voor decentralisatie*

Op het moment dat gesteld wordt dat slechts een concrete analyse en beoordeling per beleidsterrein zicht kan bieden op de vraag of en zo ja welke vorm van decentralisatie is aangewezen, wordt geaccepteerd dat een algemene voorkeur voor een decentrale inrichting van de verhoudingen tussen overheden moet worden genuanceerd. Immers, decentralisatie is dan geen doel op zich, maar een middel om de doelstelling van een beter functionerend en presterend openbaar bestuur te bereiken. Aan voorstellen tot decentralisatie mag daarom de eis worden gesteld dat zij aangeven aan welke eisen en criteria dat functioneren en presteren moet worden afgemeten en welk gewicht aan die criteria moet worden toegekend. Dan mag worden verwacht dat een decentrale inrichting van het bestuur per saldo leidt tot beter presteren van het openbaar bestuur. Als decentralisatie van een bepaalde taak omwille van de kwaliteit van het bestuur noodzakelijk is, *kan* dat vervolgens consequenties hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van de minimumeisen die aan de kwaliteit van het gemeentebestuur en het gemeentelijk apparaat moeten worden gesteld. Op zijn beurt *kan* dat betekenen dat nieuwe knelpunten ontstaan die onder meer om een aanpak langs de weg van gemeentelijke herindeling vragen<sup>4</sup>. Er moet echter voor worden gewaakt dat in dergelijke discussies de argumentatielijnen niet worden omgekeerd. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn als een bepaalde optie voor de toekomstige inrichting van het binnenlands bestuur, als een argument op zichzelf wordt gehanteerd voor de wenselijkheid van decentralisatie. Uiteindelijk moeten de argumenten pro of contra decentralisatie altijd gerelateerd zijn aan verbetering van de kwaliteit van het

<sup>3</sup> Rob-advies: 'Helder als glas', Den Haag, juni 2000.

<sup>4</sup> Kamerstuk 26 331, nr. 2



openbaar bestuur. Die kwaliteit wordt bepaald door de omstandigheid dat de overheid voor de burger aanspreekbaar is op het doen van keuzes, dat de burger van de overheid duidelijkheid bij de keuzes mag verwachten en dat de overheid de verantwoordelijkheid neemt voor de gedane keuzes.

#### *Toespitsing op beleidsterreinen*

De minister vraagt van de Raden, en dat is de tweede kanttekening die gemaakt wordt, hem te adviseren op welke nieuwe beleidsterreinen zij mogelijkheden en kansen voor decentralisatie zien, en op welke beleidsterreinen verdergaande decentralisatie doorgevoerd zou kunnen worden. Daarmee wordt het gehele veld waarop de (rijks)overheid in enigerlei wijze optreedt, als object van advisering genoemd. Een dergelijke opdracht gaat op zichzelf al het vermogen van de Raden te boven. Dat is des te meer het geval, nu gevraagd wordt een meer op de ontwikkelingen en omstandigheden van afzonderlijke beleidsvelden toegespitste advisering over decentralisatie. Dat sluit uit dat een 'overheidsbrede' analyse en beoordeling worden gemaakt.

Om die reden is dit advies beperkt tot een viertal terreinen: zorg, veiligheid, verkeer en vervoer en plattelandsontwikkeling. Daarmee is niet het oordeel uitgesproken dat op deze terreinen decentralisatie meer voor de hand ligt of urgenter is dan op andere. Bij de keuze van de terreinen heeft wel een rol gespeeld dat daar min of meer actuele discussies spelen, waarbij opties voor decentralisatie aan de orde zijn. Een ander blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat enkele van deze terreinen tot de agenda behoren van het overleg dat wordt gevoerd in het kader van het Bestuurs Akkoord Nieuwe Stijl (BANS). Tevens is van belang dat op de genoemde terreinen in recente jaren geen majeure decentralisatie-operaties hebben plaatsgevonden.<sup>5</sup>

#### *De maatschappelijke context van decentralisatie*

De derde kanttekening bij de adviesaanvraag betreft de positie en de rol van de overheid in de samenleving. In de adviesaanvraag wordt slechts zijdelings gerefereerd aan de omstandigheid dat deze positie aan ingrijpende veranderingen onderhevig is geweest en nog steeds is. Hier kan worden volstaan met enkele karakterisering. Zowel door maatschappelijke ontwikkelingen als door eigen toedoen van de overheid - privatisering, deregulering - is het vermogen van de overheid om maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden en te sturen verminderd; de vanzelfsprekendheid waarmee optreden van de overheid wordt verwacht en geaccepteerd heeft plaatsgemaakt voor een veel kritischer benadering; voor de oplossing van maatschappelijke problemen zijn markt en *civil society* ook aantrekkelijke kandidaten, naast collectieve besluitvorming in overheidsverband.

Deze ingrijpende maatschappelijke veranderingen kunnen niet anders dan consequenties hebben, niet alleen voor de positie van de overheid in het

<sup>5</sup> De Rob en de Rfv hebben een separate adviesaanvraag ontvangen van de ministers van BZK en Verkeer en Waterstaat over het Nationaal Verkeer en Vervoer Plan.

algemeen, maar ook voor vragen rond de verticale differentiatie van de overheid en de plaats van decentrale overheden. Naast de noodzaak van maatwerk ligt hier naar het oordeel van de Raden het tweede centrale aandachtspunt voor het decentralisatieadvies. Voorop staat dat het denken over decentralisatie meer moet zijn dan een geïsoleerde beschouwing over de betrekkingen tussen overheidsniveaus.

Als dat niet zou worden gedaan, dreigt enerzijds het gevaar dat de illusie wordt nagestreefd dat langs de weg van de decentrale overheden de oude positie van de overheid als sturingscentrum weer zou kunnen worden hersteld en anderzijds dat decentralisatie van verantwoordelijkheden naar provincies en gemeenten plaatsvindt zonder dat zij worden voorzien van de noodzakelijke middelen om de veronderstelde rol op provinciaal en lokaal niveau te kunnen waar maken.

### 1.3

#### **Benadering van de Raden**

Gezien het gestelde in het voorafgaande, kiezen de Raden voor een benadering die haar vertrekpunt neemt in de maatschappelijke problematiek die zich naar verwachting op concrete beleidsvelden zal voordoen. Uit de schetsen van de te verwachten maatschappelijke problemen kan – althans tot op zekere hoogte – afgeleid worden welke maatschappelijke behoefte aan beleid, sturing en voorzieningen in de komende jaren zal bestaan, en wat de belangrijkste criteria en vereisten zijn waaraan zal moeten worden voldaan. Vervolgens is de vraag aan de orde of de huidige verdeling van taken en bevoegdheden, en de bewerktuiging van decentrale overheden waarin momenteel is voorzien, voldoende adequaat is voor de vervulling van deze vereisten. Indien dat niet het geval is, wordt de vervolgvraag beantwoord, namelijk of van een versterking van de positie en rol van decentrale overheden een betere functievervulling kan worden verwacht, en zo ja, welke vorm deze versterking in hoofdlijnen zal kunnen hebben.

Daarbij wordt er niet van uitgegaan dat bepaalde vormen van territoriale decentralisatie systematisch de voorkeur zouden verdienen boven andere. Daarom wordt de analyse van de vier geselecteerde beleidsvelden voorafgegaan door een terugblik op twee decennia decentralisatiebeleid. Naast specifieke conclusies voor de vier geselecteerde beleidsvelden, zal blijken dat er ook gemeenschappelijke elementen zijn te onderkennen.

- Een eerste gemeenschappelijk element is dat de decentrale overheden vrijwel steeds hun specifieke plaats kennen in een sterk gedifferentieerd en ingewikkeld lokaal of regionaal netwerk van functionele besturen, ondernemingen, doelgroepen, maatschappelijke instellingen, belangenorganisaties en dergelijke. Decentralisatie kan hierop inwerken, in die zin dat het evenwicht dat in dergelijke netwerken bestaat of wordt gezocht, wordt verstoord. Tegelijkertijd dient decentralisatie de voorwaarden te scheppen voor een adequate vervulling van de *specifieke* rol die decentrale overheden in die netwerken dienen te hebben. Hierbij sluiten de Raden

uitdrukkelijk aan bij de eerder uitgebrachte adviezen over de regiefunctie van decentrale overheden.

- Het tweede gemeenschappelijke thema betreft de positie en onderlinge verhouding van provincies en gemeenten. Met name in het Rob-advies *Het bestuurlijk kraakbeen*<sup>6</sup> is dit thema in algemene zin aan de orde gesteld. Het heeft echter ook raakvlakken met de in de adviesaanvraag aan de orde gestelde kwestie van de verhouding tussen decentralisatie en maatschappelijke centralisatie en schaalvergroting.
- Het derde thema ziet op de 'resterende' rol voor de rijksoverheid tijdens en na processen van decentralisatie. Resterend is hiervoor in feite niet de juiste term, omdat daaruit afgeleid zou kunnen worden dat deze van ondergeschikt belang is. Dat is niet het geval omdat de rijksoverheid uiteindelijk in de gedecentraliseerde eenheidsstaat de verantwoordelijkheid draagt voor een adequate inrichting en functioneren van het binnenlands bestuur. Tegelijkertijd is evenwel ook duidelijk dat decentralisatie van taken en bevoegdheden grenzen stelt aan de wijze waarop en de intensiteit waarmee de rijksoverheid deze verantwoordelijkheid uitoefent in een gedecentraliseerde *setting*.

---

<sup>6</sup> Rob-advies 'Het bestuurlijk kraakbeen', 1999



## 2. Terugblik

### 2.1

#### **Van sectorale initiatieven tot generiek beleid**

Decentralisatie van overheidstaken heeft inmiddels een behoorlijke geschiedenis. Het is wenselijk en noodzakelijk uit de ervaringen die in de loop van de afgelopen vijftientig jaar zijn opgedaan, lering te trekken. Verantwoorde en succesvolle decentralisatie is immers gediend met realistische verwachtingen omtrent haar effecten<sup>7</sup>.

Decentralisatie initiatieven zijn er veel geweest. Het gerichte decentralisatiebeleid vond zijn aanvang in het midden van de zeventiger jaren met initiatieven van enkele vakdepartementen. De diagnose daar was dat de sectorale doelstellingen van die departementen zelf - met name op de gebieden stadsvernieuwing, volkshuisvesting, welzijn - in gevaar kwamen. Er bestonden twijfels aan de effectiviteit van het centrale beleid omdat regulering, toezicht en interventies op een te gedetailleerd niveau waren gericht, terwijl sturing op hoofdlijnen en geaggregeerde niveaus ontbrak.

Met het verschijnen van de Decentralisatienota en het Decentralisatieplan in 1981 breekt een tweede fase aan: sectorale initiatieven worden omgezet in een generiek decentralisatiebeleid van Binnenlandse Zaken. De analyse is dat niet slechts sectorale beleidsdoelen bij tijd en wijle lijden onder een overmaat aan centralisme, maar dat in meer algemene zin de kwaliteit van het openbaar bestuur - in termen van toegankelijkheid, democratisch gehalte van besluitvorming, responsiviteit - in het geding is. De hoofdlijn van het beleid is dat decentralisatie en een decentrale inrichting van nieuwe bestuurlijke stelsels *in het algemeen* de voorkeur verdienen, en dat volgens het adagium 'decentraliseren, tenzij' bij keuzen tussen decentrale en centralistische opties de bewijslast bij de laatste ligt. Het beleid vindt onder meer zijn uitwerking in operaties over de gehele breedte van de rijksoverheid gericht op sanering van specifieke uitkeringen, planvoorschriften en toezichtsrelaties. 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.

### 2.2

#### **Beheersing en sanering van rijksuitgaven**

Gaandeweg treedt door een verbinding van het decentralisatiebeleid met het beleid gericht op reductie van de collectieve sector en beheersing van rijksuitgaven een verandering op. In een reeks van sectoren blijkt het mogelijk

<sup>7</sup> Oosting, 1984; Koffijberg, 1980; BC Vraagpunten decentralisatie 1993.

en aantrekkelijk decentralisatiemaatregelen zodanig vorm te geven dat zij simultaan van dienst zijn voor het beheersen en terugbrengen van de rijksuitgaven. In feite wordt hier het relatieve succes van de eerdere sectorale decentralisatie-operaties gekopieerd: opnieuw wordt een verbinding gelegd tussen op zichzelf staande motieven en argumenten voor decentralisatie, en andersoortige doelstellingen die nieuwe steun voor decentralisatie genereren. In de Decentralisatie-Impuls vindt dit haar duidelijkste uitdrukking, door decentralisatie direct te koppelen aan een efficiëntiekorting.

Voor het decentralisatiebeleid is deze koppeling een *mixed blessing* geweest. Enerzijds heeft zij geleid tot een aanmerkelijke vergroting van met name het gemeentelijke domein en de afname van regulering, toezicht en verantwoordingsplichten. Anderzijds echter heeft de koppeling de decentralisatie ook geen goed gedaan. Een aantal decentralisatieoperaties (bijvoorbeeld: decentralisatie welzijnsbeleid, sociale werkvoorziening, bejaardenoorden) was simultaan gericht op beheersing *en* sanering van uitgaven en verbetering van de kwaliteit van het bestuur<sup>8</sup>. In elk geval op de kortere termijn bleek deze gecombineerde opgave lastig en overheerste het element van sanering. Tenminste in de beeldvorming heeft dit de decentralisatie geen goed gedaan, en zeker geen maatschappelijke steun voor decentralisatie gegenereerd.

Een ander negatief gevolg is geweest dat discussies over de vormgeving en invoering van decentralisatie te zeer georiënteerd zijn geweest op overheidsinterne kwesties: beheersing van uitgaven, een voor Rijk en decentrale overheden acceptabele verdeling van verantwoordelijkheden en risico's, waarbij de burgers en de maatschappelijke behoefte aan overheidsbeleid teveel op de achtergrond zijn geraakt.

### 2.3

#### **Effecten van decentralisatie**

Op grond van evaluatieonderzoek naar afzonderlijke decentralisatiemaatregelen en meer algemene overzichtsstudies kan worden geconcludeerd dat de effectiviteit van het decentralisatiebeleid een gemengd beeld laat zien. De resultaten kunnen worden samengevat in vier conclusies.

- De eerste conclusie is dat, ondanks de sombere geluiden die bij tijd en wijle omtrent de geringe bereidheid tot en voortgang bij het decentralisatiebeleid zijn geuit, in de loop van de laatste twintig jaar op een groot aantal beleidsterreinen decentralisatiemaatregelen zijn begonnen en doorgezet: stadsvernieuwing en volkshuisvesting, (bijzondere) bijstand, het brede terrein van het welzijn, flankerend ouderenbeleid, sociale werkvoorziening, leerlingenvervoer, regionaal economisch beleid, voorzieningen voor gehandicapten en onderwijshuisvesting.
- De tweede conclusie is dat op al deze terreinen de doelstellingen en verwachtingen van decentralisatie voor een belangrijk deel zijn gerealiseerd.
- De derde conclusie luidt dat veronderstelde risico's van decentralisatie (te

---

<sup>8</sup> SCP, 1991, 1992, 1993, 1994; Evaluatie WVG, 1995

grote verschillen in rechten en niveau van voorzieningen en het onvoldoende meewegen van externe effecten) zich voordoen bij de generieke benadering. In een aantal gevallen bleek reparatie achteraf noodzakelijk.

- De vierde conclusie is dat een aantal van de verwachtingen die in het generieke beleid zonder meer aan decentralisatie werden gekoppeld (maatwerk, integratie van beleid in verschillende sectoren) niet in alle gevallen zijn bewaarheid. Het verband tussen decentralisatie en deze aspecten van de kwaliteit van bestuur bleken afhankelijk van de vorm waarin en de voorwaarden waaronder is gedecentraliseerd en van de wijze waarop de rijksoverheid na decentralisatie optrad.

## 2.4

### Van generiek naar specifiek beleid

De ervaringen met ruim twintig jaar decentralisatie rechtvaardigen een heroverweging van de gekozen aanpak, mede ook omdat de context waarin het decentralisatiebeleid vorm krijgt is gewijzigd. Drie ontwikkelingen spelen hierbij een rol.

- De eerste is de constatering dat ruim twintig jaar decentralisatie ertoe heeft geleid dat er minder 'eenvoudige' en voor de hand liggende onderwerpen voor decentralisatie zijn dan voorheen, juist vanwege de succesvolle decentralisatie in het verleden. In de volkshuisvesting en stadsvernieuwing zijn vrijwel alle substantiële rijksuitgaven in een brede doeluitkering gebundeld en zijn procedures voor preventieve rijkstoetsing van individuele projecten of geheel gesaneerd, dan wel vervangen door veel globale procedures van programmabeoordeling en prestatiemeting achteraf. *Als* in deze sector nog verder gedecentraliseerd zou gaan worden, dan zijn regelingen en terreinen aan bod waarvoor dat veel minder voor de hand ligt dan wel sterk omstreden is of zal blijken (bijvoorbeeld individuele huursubsidie).
- De tweede, daarmee samenhangende ontwikkeling is, dat voortzetting van het decentralisatiebeleid inhoudt dat terreinen worden betreden waarop decentralisatie meer omstreden is en waarbij het moeilijk is aan te tonen dat de effectiviteit van het openbaar bestuur toeneemt. Decentralisatie van concrete taken en bevoegdheden heeft altijd behalve voorstanders ook tegenstanders gekend. Landelijke belangenorganisaties vrezen niet zelden dat de invloed die zij op rijksniveau (hebben) kunnen uitoefenen om hun belangen veilig te stellen, teloor gaat op het gemeentelijk niveau. Men zou kunnen zeggen dat de bewijslast daardoor steeds meer verschuift: in plaats van 'decentraal, tenzij' is steeds meer het uitgangspunt: 'decentraal, als dat in vergelijking met andere opties de in het geding zijn de waarden en doeleinden maximaliseert'.
- De derde ontwikkeling betreft de veranderde positie van de overheid in de samenleving en de 'concurrentie' van andere vormen van bestuurlijke vernieuwing en reorganisatie. Decentralisatie wijzigt de onderlinge verhouding tussen overheden, maar houdt in beginsel een continuering in van collectieve besluitvorming en het budgetmechanisme als

coördinatieprincipe. Territoriale decentralisatie, die altijd al heeft moeten concurreren met functionele decentralisatie, heeft in de jaren tachtig en negentig meer concurrentie gekregen van Europa als 'vierde bestuurslaag', van het marktmechanisme en van de 'civil society' als alternatieve coördinatiemechanismen. Met name als het beleid van de rijksoverheid lijdt aan een gebrek aan differentiatie en responsiviteit ten aanzien van wensen van burgers en ondernemingen, is decentralisatie niet de enige optie. Andere opties zijn: privatisering ('economische decentralisatie'), verzelfstandiging van uitvoerende organisaties, het opdragen van taken aan organisaties uit het middenveld en deregulering. Dergelijke keuzes leiden tot een verzwakking en inperking van het domein van het decentraal bestuur. Andere beheersingsmechanismen (bijvoorbeeld concurrentie en mededingingstoezicht) worden effectiever of passender geacht dan regulering, bestuur of beheer door decentrale overheden.

Een ander gevolg bij een keuze voor één van deze opties is dat de decentrale overheid weliswaar in beeld blijft, maar dat haar rol verandert. In plaats van primaire beleidsvoerder en uitvoerder, wordt de gemeente of provincie een knooppunt in een netwerk van organisaties die de activiteiten van actoren in dit netwerk overziet en regisseert. Dit betekent dat men zich bij de ontwikkeling en invoering van decentralisatie-maatregelen niet kan beperken tot een intergouvernementele benadering, maar dat uitdrukkelijk de verhouding tot private partijen, middenveld organisaties en andere spelers aan de orde is. De geschetste ontwikkelingen maken dat een generiek decentralisatie-beleid thans niet meer toepasbaar is maar dat een meer specifieke aanpak is geïndiceerd. Bij een dergelijke aanpak vormen de maatschappelijke ontwikkelingen op het desbetreffende beleidsterrein het vertrekpunt en worden vorm en inhoud van de decentralisatie sterk op elkaar betrokken.

## 2.5

### Conclusie

Deze terugblik leidt tot de volgende conclusies, die de Raden kiezen als rode lijnen in het vervolg van dit advies:

- Om meer dan één reden blijft de bevordering van decentralisatie noodzakelijk en gewenst. Het uitgangspunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft met de keuze van het kabinet voor een versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur eerder meer dan minder gewicht gekregen. Om de overwegingen die aan deze keuze ten grondslag liggen, zoals democratische legitimatie, responsiviteit en integratie van beleid, te kunnen waarmaken, is voortzetting van decentralisatie noodzakelijk. Dit is alleen al het geval omdat centralisatie 'vanzelf' optreedt, maar decentralisatie doelbewuste bevordering behoeft.
- De versterking van de decentrale overheden wordt het best gediend met maatwerk bij de keuze tussen vormen van decentralisatie. Vergaande of radicale decentralisatie is niet altijd de beste dienst die men de decentrale overheden kan bewijzen. Zeker indien onzekerheid bestaat omtrent de effecten van decentralisatie is het delen van verantwoordelijkheden en



(financiële) risico's het overwegen waard. Een ondoordachte keus voor een bepaalde vorm van decentralisatie kan onbedoeld in negatieve zin terugslaan op het decentrale bestuur en verkeerde sentimenten voeden.

- Verschillen tussen decentrale overheden van dezelfde bestuurslaag zijn een gegeven, zowel waar het gaat om hun bestuurlijk vermogen als om de maatschappelijke problemen waarop zij een antwoord moeten geven. Behalve voor differentiatie van de vormen van decentralisatie, kan er in een enkel geval een zekere differentiatie tussen decentrale overheden worden overwogen. Een dergelijke differentiatie kan zowel binnen als tussen bestuursniveaus plaatsvinden en betrekking hebben op de aard van de maatschappelijke problematiek. Ook de rol die het Rijk wordt toegekend na de decentralisatie kan per geval verschillen. De maatschappelijke behoefte aan overheidsoptreden en de met decentralisatie beoogde effecten dienen bij de keuzen terzake beslissend te zijn. Wel dient hierbij te worden gewaakt voor de differentiatieparadox: naarmate meer wordt gedifferentieerd bij decentralisatie is meer centrale regelgeving waarschijnlijk.<sup>9</sup> Het is daarbij de uitdaging voor het Rijk zo terughoudend mogelijk te zijn met centrale regelgeving.
- De meerwaarde van territoriale decentralisatie boven functionele decentralisatie ligt in het vermogen van het algemeen bestuur tot integratie van beleid en zijn directe democratische legitimatie. Om redenen van effectiviteit en efficiëntie kan functionele decentralisatie in enkele gevallen bruikbaar zijn. Wel volgt hieruit dat de verhouding tussen het algemeen en functioneel bestuur aandacht behoeft, met name voor wat betreft een goede organisatie van de democratische controle op en binnen het functioneel bestuur. Decentralisatie moet decentrale overheden voldoende vermogen en invloed geven om hun verantwoordelijkheid voor het algemeen belang en vooral de integratie van beleid te kunnen waarmaken. Daarom ligt functionele decentralisatie niet voor de hand als het een beleidsterrein betreft dat nauwe samenhang heeft met andere beleidsterreinen die door territoriale bestuursorganen worden behartigd.
- Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen decentrale overheden en de private sector. Decentralisatie moet er niet op gericht zijn te proberen de 'oude' positie van de centrale overheid op lokaal niveau te herstellen. Dat zou een ontkenning inhouden van de winst die in veel gevallen met privatisering en deregulering is bereikt. Wel dient decentralisatie de decentrale overheden van adequate instrumenten te voorzien, zodat zij hun specifieke rol op het lokale en regionale niveau kunnen vervullen.
- Eveneens is meer aandacht nodig voor de wijze waarop de centrale overheid *na* decentralisatie optreedt. Daarbij gaat het zowel om het bevorderen van de beoogde doelstellingen door begeleiding en ondersteuning van decentrale overheden, als om het tegengaan van voorspelbare en voorzienbare ongewenste effecten van decentralisatie. Het ondersteunen van de decentrale overheden betekent naar het oordeel van de Raden echter niet het betuttelen

<sup>9</sup> Zie het Rob advies: '*Het bestuurlijk kraakbeen*', Den Haag, december 1999.

/18/

van deze overheden en hen onnodig belasten met informatieverplichtingen waarvan de zin soms onduidelijk is. Evenmin betekent dit dat het éne controlerend orgaan (bijvoorbeeld de Tweede Kamer) op de stoel gaat zitten van een ander controlerend orgaan (bijvoorbeeld de Gemeenteraad).

### 3. Keuzes in het decentralisatiebeleid

#### 3.1

##### Inleiding

Het uitgangspunt van een specifiek decentralisatiebeleid houdt in dat de vormgeving van decentrale stelsels maatwerk vereist. De vorm van decentralisatie zal in de regel moeten variëren met de aard van de beleidsopgaven op het desbetreffende beleidsterrein, met de beoogde effecten en met de competentie en ervaring van de bestuurslaag waar de te decentraliseren taken terecht zouden moeten komen.

Maatwerk impliceert dat de vraag naar decentralisatie slechts beantwoord kan worden door middel van een analyse van maatschappelijke problemen en beleidsopgaven op concrete beleidsterreinen. In het hiernavolgende hoofdstuk wordt die weg ook gevolgd. Dat neemt echter niet weg dat bepaalde ontwerpproblemen regelmatig terugkeren. In dit hoofdstuk worden vijf van deze aspecten in meer algemene zin behandeld. De Raden achten behandeling van deze algemene thema's nodig omdat de keuze voor decentralisatie als maatwerk het risico inhoudt van casuïstiek, waarbij hoofdlijnen en beginselen van de inrichting van het bestuur verloren kunnen gaan. Het gaat hierbij om de volgende thema's:

- de keuze voor het juiste bestuursniveau;
- verschillen in schaal en bestuurskracht van decentrale overheden;
- de relatie tussen decentralisatie en regierol van decentrale overheden;
- de rol van de rijksoverheid in een decentraal stelsel;
- de bevordering van decentralisatie.

#### 3.2

##### Het juiste bestuursniveau

Een terugkerend thema bij decentralisatie is de vraag bij welk niveau te decentraliseren taken en bevoegdheden neergelegd moeten worden. Gegeven de keuze voor de bestuurlijke hoofdstructuur gaat het hier in feite om de keuze tussen het provinciale en het gemeentelijke niveau. Naar het oordeel van de Raden moet hierbij rekening worden gehouden met de plaats die gemeenten respectievelijk provincies innemen in ons bestuurlijk bestel. De gemeentelijke bestuurslaag kent, naast de autonome taken die bestaan uit de integratie van lokale beleidsvelden, een scala aan min of meer uitvoerende taken. Daar ligt voor deze bestuurslaag het zwaartepunt. Bij de provincie ligt het zwaartepunt meer bij de regisserende en coördinerende rol op de bovenlokale beleidsvelden. Voorts is het van belang de samenhang met andere taken die door de desbetreffende bestuurslaag reeds worden uitgevoerd in het oog te houden. Het aansluiten bij die taken leidt tot een versterking van bestuurskracht en tot een logischer en efficiënter geheel van bestuurlijke taken en kan het voeren van een integraal beleid op het desbetreffende niveau bevorderen.

Buiten deze algemene rol zijn algemene regels die bepalen wie de ontvanger

van te decentraliseren taken moet zijn, moeilijk te geven. De schaal van maatschappelijke problemen, de intersectorale samenhangen en de omvang van externe effecten van beslissingen van het bevoegde bestuur zijn daarvoor te gevarieerd.

Wel is het van belang dat waar mogelijk wordt gestreefd naar het vormgeven van beleid op een niveau dat zo dicht mogelijk bij de burger ligt die het raakt. De maatschappelijke werkelijkheid is echter zo gevarieerd dat in veel gevallen niet met een eenduidige toedeling van taken kan worden volstaan maar dat aanvullend een vorm van bestuurlijke samenwerking noodzakelijk is. Dat laat echter onverlet de noodzaak om keuzen te maken ten aanzien van de structurering en verdeling van bevoegdheden, omdat die (mede) bepaalt of en welke processen van bestuurlijke samenwerking ontstaan.

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. Naarmate meer sprake is van bovenlokale samenhangen, gemeentelijk optreden onvermijdelijk effecten zou hebben buiten de gemeentegrenzen, naarmate gemeenten voor de oplossing van hun problemen meer zijn aangewezen op de medewerking van omliggende gemeente, komt de provincie meer in beeld als primaire beleidsvoerder. Immers, de bovenlokale en regionale aspecten zijn dan dominant.

De positie van de provincie als middenbestuur houdt wel in dat haar bemoeienis met de gemeentelijke beleidsvoering niet verder strekt dan strikt noodzakelijk is. De eigen legitimatie van de gemeenten verhindert dit en de terughoudende provinciale bestuurscultuur biedt hier al wel een garantie. Maar voorzover een en ander nog onvoldoende moet worden geacht kunnen beperkingen op de provinciale macht in decentrale stelsels worden ingebouwd: verplichtingen tot doordecentralisatie, garanties voor inschakeling van gemeenten en hun samenwerkingsverbanden in beleidsvorming en/of uitvoering. Dit neemt overigens niet weg dat de provincie uiteindelijk een impasse moet kunnen en willen doorbreken indien en voorzover gemeenten onvoldoende rekening houden met regionale belangen.

De keuze voor de bestuurlijke hoofdstructuur impliceert dat, waar provinciale bestuurskracht nodig is maar nog ontbreekt, provinciale bestuurskracht tot stand wordt gebracht. Om deze reden bepleitte de Rob in zijn advies over de bestuurlijke rol van de provincies een substantiële decentralisatie van taken op de terreinen van economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening.<sup>10</sup> Omdat de aard van de bestuurlijke vragen enerzijds en de schaal en de bestuurskracht van decentrale overheden anderzijds zo sterk uiteenlopen moeten vaak arrangementen worden ontwikkeld die een variatie inhouden op de eenduidige toedeling van taken aan bestuursniveaus.

---

<sup>10</sup> Rob-advies: *'Het bestuurlijk kraakbeen'*, Den Haag, december 1999.

### 3.3

#### **Verschillen in schaal en bestuurskracht**

Het uiteenlopen van schaal en bestuurskracht van gemeenten en provincies bepalen mede het vermogen tot (zelfstandige) beleidsvoering. De belangrijkste complicatie hierbij is dat er geen een op een relatie is tussen de omvang en de bestuurskracht van gemeenten. De Raden zijn evenwel van mening niet van decentralisatie mag worden afgezien vanwege het feit dat bepaalde gemeenten de taak in kwestie wellicht niet zouden aankunnen. Als die situatie zich voordoet dient daarmee te worden gerekend bij het kiezen van een vorm van decentralisatie. Of men opteert voor een selectieve gemeentelijke herindeling om een eventueel tekort aan bestuurskracht te compenseren. Bij de keuzes die in dezen moeten worden gemaakt dient in ieder geval een tweetal criteria te worden gehanteerd:

- het onderscheid tussen beleidsvoering en uitvoering;
- de mate van optreden van externe effecten (mogelijke gevolgen van het gemeentelijk beleid voor buurgemeenten).

Wanneer het gaat om taken met een voornamelijk uitvoerend karakter kan in veel gevallen met intergemeentelijke samenwerking worden volstaan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Motieven van efficiency voeren hierbij de boventoon. Indien gemeenten op veel uitvoerende terreinen blijken samen te werken, kan gemeentelijke herindeling een optie zijn. Een eigen initiatief van onderaf door de desbetreffende gemeenten heeft hierbij de meeste kans van slagen.

Wanneer het gaat om taken die niet alleen een uitvoerend karakter hebben, maar waarbij ook een substantiële gemeentelijke beleidsruimte in geding is schiet samenwerking op basis van de Wgr veelal tekort. Dan komen andere vormen van decentralisatie in beeld. De gekozen vorm hangt dan af van de mate waarin zich externe effecten voordoen.

Als op een bepaald beleidsterrein de samenhang met andere beleidsterreinen binnen de desbetreffende gemeenten sterk is en het beleid weinig externe effecten genereert (Stedelijke vernieuwing b.v.) en als het bestuurlijk vermogen en het draagvlak tussen verschillende categorieën van gemeenten zodanig uiteenlopen, dat de grotere wel en kleinere niet in staat zijn tot zelfstandige beleidsvoering ligt een keus voor gedifferentieerde decentralisatie voor de hand. Het bekendste voorbeeld hiervan is het ISV-beleid, waar een onderscheid bestaat tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten. De provincie treedt hierbij op als zaakwaarnemer van het Rijk door een eigen afweging te maken bij de verdeling van de middelen. Immers, het op basis van inwonertallen gelijkmatig verdelen van de gelden over alle gemeenten zou een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen betekenen omdat teveel versnippering zou optreden. Wel betekent dit dat de provincie haar taken beleidsarm dient uit te voeren en zoveel mogelijk het gemeentelijk beleid dient te volgen en te faciliteren. Het beleidsarme optreden van de provincie betreft in

dit geval geen beleidsinhoudelijke bemoeienis met de lokale aanwending van de middelen. Als het gaat om de verdeling van de middelen dient de provincie haar eigen verantwoordelijkheid te nemen en wel degelijk eigen afwegingen te maken.<sup>11</sup>

Als een bepaald probleem zich uitsluitend voordoet in een aantal gemeenten en beslissingen of keuzes van die gemeenten alleen gevolgen hebben voor burgers van andere gemeenten die een beroep doen op de desbetreffende voorziening omdat het hierbij gaat om individuele aanspraken van burgers (externe effecten alleen voorzover het individuele aanspraken betreft) kan worden gekozen voor selectieve decentralisatie. Daarmee wordt in dit verband bedoeld het door het Rijk selecteren van een aantal centrumgemeenten. Omdat slechts een *selectie van de gemeenten* de gedecentraliseerde taken ontvangt is nog meer zorgvuldigheid vereist bij de toepassing dan bij gedifferentieerde decentralisatie. Deze vorm heeft inmiddels toepassing gevonden bij de Wet inkomensvoorziening kunstenaars en bij verschillende maatschappelijke opvangvoorzieningen. De Raden willen er in dit verband echter wel op wijzen dat toepassing van deze vorm van decentralisatie pas echt effectief is indien bij het toekennen van de status van centrumgemeente met onderscheid en met verstand te werk wordt gegaan. Het hanteren van allerlei lijstjes met centrumgemeenten die onderling afwijken terwijl het gaat om belerende taakvelden leidt tot inefficiency en onnodige bestuurlijke drukte. In zijn advies over de 24 uursopvang heeft de Rfv gewezen op enkele regelingen van het departement van VWS die in de praktijk tot bijna onwerkbaar situaties aanleiding geven.<sup>12</sup> Hier ligt uiteraard een primaire verantwoordelijkheid voor het desbetreffende vakdepartement zelf en in tweede instantie voor het departement van BZK dat toezicht dient te houden op het goed functioneren van ons bestuurlijk bestel.

Anders wordt het echter wanneer beslissingen en keuzes van de centrumgemeenten wel externe effecten veroorzaken buiten de gemeentegrenzen. In dat geval dienen de belangen van burgers buiten de centrumgemeenten mede behartigd te worden. Om dat te kunnen realiseren staan in beginsel vier opties open.

In de eerste plaats vrijwillige gemeentelijke samenwerking met zo nodig een actieve rol van de provincie die stimuleert en waar nodig arbitreert. In de tweede plaats vormen van niet-vrijblijvende samenwerking (b.v. de Kaderwet Bestuur in verandering). In de derde plaats beleidsvoering door de provincie en in de vierde plaats gemeentelijke herindeling.

Het zal duidelijk zijn dat de eerste optie verreweg de voorkeur verdient omdat die het meest past bij de bestuurlijke verhoudingen in dit land. Maar niet in alle

---

<sup>11</sup> Rfv-advies van 2 augustus 1999 over het Investeringsfonds stedelijke vernieuwing.

<sup>12</sup> Advies van de Rfv van 1 november 1999 over de 24 uursopvang. Naar verwachting echter worden de specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid ingaande 2001 samengevoegd.

gevallen is deze optie toepasbaar, bijvoorbeeld als er sprake is van scherpe belangentegenstellingen tussen de deelnemende gemeenten of als de provincie een relatief zwakke positie inneemt ten opzichte van de één of enkele van de desbetreffende gemeenten, een situatie die in ieder geval in de Randstad voorkomt. In die situatie komt de tweede optie in beeld. De verwevenheid van de maatschappelijke problematiek is in een aantal grootstedelijke gebieden zo intens en de noodzaak van slagvaardig bestuurlijk optreden daarmee zo groot, dat aan vormen van niet-vrijblijvende gemeentelijke samenwerking behoefte blijft bestaan, ook na het aflopen van de geldigheid van de Kaderwet bestuur in verandering.

Wanneer er geen sprake is van scherpe tegenstellingen tussen de gemeenten en de provincie een dominante positie kan innemen ten opzichte van de samenwerkende gemeenten komt een beleidsvoerende rol van de provincie in beeld, de derde optie.

Gemeentelijke herindeling, de vierde optie, is naar het oordeel van de Raden pas aan de orde als er naast de genoemde voorwaarden ook sprake is van het parallel lopen van de bestuurlijke opgaven in de belendende gemeenten.

### 3.4

#### **Decentralisatie en regie**

Meer en meer verkeren provincies en gemeenten in de positie waarbij er een verschil bestaat tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheden. Met andere woorden: regisseur zijn in een meer of minder complex netwerk van private actoren, maatschappelijke instellingen en functionele organen zonder directe zeggenschap over die andere actoren. Daarom is vraag van belang op welke wijze deze ontwikkeling in het decentralisatiebeleid wordt verdisconteerd en verwerkt.

Voor alles is vereist dat er een helder beeld bestaat van de aard en de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de provincie of gemeente als regisseur. Indien de nadruk ligt op de functie van procesbegeleider heeft dit andere gevolgen voor de positie van gemeente en provincie dan wanneer de regisseur ook inhoudelijk en strategisch richtinggevend moet zijn en zelf uitvoerende taken heeft.

In het algemeen dienen de beleidsruimte en de instrumenten van de decentrale overheden overeen te komen met de speelruimte en de invloed die het gekozen regisseursmodel vereist. Dat betekent dat niet zelden het klassieke beeld van decentralisatie naar een gemeente (die in grote beleidsvrijheid, met een eigen budget en regulering van en toezicht op binnen haar territorium werkende instellingen) nuancering behoeft. Indien in een dergelijke *setting* decentralisatie van taken en bevoegdheden wordt overwogen, dient ervoor te worden gewaakt dat de positie van de regisseur niet sterker wordt gemaakt dan bedoeld. In het verleden en heden hebben gemeenten zich bijvoorbeeld wel beklaagd over het verborgen centralisme in decentralisatiemaatregelen (bijvoorbeeld de verplichting tenminste 35% van het openbaar vervoer aan te besteden). Het gaat hier echter om een *bewuste* beperking van het interventievermogen van decentrale overheden, om rijksdoelen te realiseren of

om hun macht ten opzichte van andere actoren te beteugelen. Anderzijds dient te worden vermeden dat gemeenten of provincies wel verantwoordelijk zijn maar machteloos omdat zij onvoldoende in staat zijn initiatieven van andere spelers uit te lokken en te stimuleren tot samenwerking. Daarom dient een zorgvuldig evenwicht te worden bewaakt; eveneens dient goed te worden afgewogen welke taken, bevoegdheden en instrumenten nodig zijn. Dit verschilt uiteraard van geval tot geval.

Het is overigens een misvatting te menen dat decentrale overheden in dit proces geheel passief zijn. Zij hoeven geen genoegen te nemen met de rol van slechts passieve uitvoerder van rijksbeleid, waarmee zij zich feitelijk laten degraderen tot de rol van 'gedeconcentreerde rijksdienst'. De decentrale overheden moeten naar het oordeel van de Raden ook de optie in overweging nemen zo nodig *nee* te zeggen tegen een decentralisatievoorstel van het Rijk als het louter gaat om uitvoering en de vrijheid van beleidsvoering ontbreekt.

### 3.5

#### **De rijksoverheid na decentralisatie**

In de adviesaanvraag wordt uitdrukkelijk gevraagd dat de Raden zich tevens uitspreken over de resterende verantwoordelijkheden van het Rijk na decentralisatie. Immers, nog steeds is de minister zeldzaam die in antwoord op kamervragen stelt dat hij 'daarover niet meer gaat'. Toch is het van belang dat die helderheid wordt geboden. In zijn advies over de kwaliteit van bestuur heeft de Rob met nadruk aandacht gevraagd voor het belang dat de overheid over haar rol duidelijkheid verschaft.<sup>13</sup>

De eerste verantwoordelijkheid van het Rijk is - al klinkt het als een open deur - de 'juiste' decentralisatiemaatregelen te nemen. Problemen na decentralisatie ontstaan ten dele omdat vaak onrealistische verwachtingen aan decentralisatiemaatregelen worden verbonden.

Ten tweede blijft het Rijk, hoe vergaand decentralisatievormen ook kunnen zijn, ten alle tijde verantwoordelijk voor het *functioneren van het bestuurlijk stelsel*. Dat impliceert dat wanneer reeds bij aanvang risico's worden onderkend (bijvoorbeeld ten aanzien rechtsgelijkheid, of strijd met landelijke doelstellingen) voorzieningen worden getroffen om die risico's in te perken. Dit vereist tenminste het nauwgezet volgen van het functioneren van het decentrale stelsel. Dit moet niet gericht zijn op de vraag welke keuzes en beslissingen decentrale overheden in concreto nemen, maar op de vraag of en in welke mate de verwachte effecten van decentralisatie worden gerealiseerd, dan wel de gevreesde risico's zich daadwerkelijk blijken voor te doen. *Het monitoren* van de decentrale overheden heeft daarom alleen zin indien en voorzover dergelijke risico's kunnen worden voorzien en niet bij voorbaat kunnen worden voorkomen.

Naarmate de risico's kleiner zijn die men aanvankelijk bij een centraal stelsel veronderstelt, kunnen de randvoorwaarden die men formuleert ten aanzien van de beleidsvoering van decentrale overheden ruimer zijn. Hiervoor

---

<sup>13</sup> Rob-advies: 'Helder als glas', Den Haag, mei 2000.



is binnen de rijksoverheid vertrouwen nodig in het functioneren van de decentrale overheden.

De keuzen ten aanzien van de vormgeving van decentrale stelsels (bijvoorbeeld tussen handhaving van een specifieke uitkering of toevoeging aan het Gemeentefonds, de aard en de mate van centrale regulering) dienen mede in dit licht te worden gemaakt. Zou men dit nalaten en dreigt het decentrale stelsel niet aan de verwachtingen te voldoen, kan men dit niet de decentrale overheden aanrekenen.

### 3.6

#### **Bevordering van decentralisatie**

De geschiedenis van het decentralisatiebeleid toont aan dat het uitspreken van de wenselijkheid van decentralisatie zelden voldoende is voor de realisatie ervan. Een belangrijke stimulans voor departementen om mee te werken aan decentralisatie, namelijk de beheersing van de collectieve uitgaven, is inmiddels weggevallen. De fase waarin het decentralisatiebeleid verkeert en die een keuze voor het uitgangspunt van maatwerk impliceert, biedt helaas veel meer ruimte voor (sectorale) tegenargumenten dan een generiek decentralisatiebeleid. Het zal meer moeite kosten het decentralisatiebeleid met enige kracht voort te zetten.

De vraag naar een verruiming van het decentrale belastinggebied als onderdeel van of als aanjager voor een op decentralisatie gericht beleid is in dit verband daarom uitermate relevant en verdient dan ook een beantwoording in het kader van dit advies. Het hierna volgende deel van het advies spitst zich toe op de lokale belastingen. Het provinciale belastinggebied vergt een aparte behandeling nu dit door ideeën over het geleidelijk afschaffen van de motorrijtuigenbelasting en de inmiddels afgeschafte omroepbijdragen op de tocht dreigt te komen staan. De Rfv is voornemens zich over enige tijd te buigen over de toekomst van het provinciaal belastinggebied.

Ten aanzien van het gemeentelijk belastinggebied wordt vaak een vergelijking gemaakt met het buitenland. Nederland zou er dan wat de omvang van het lokale belastinggebied bekaaid vanaf komen. Wie alleen naar de relatieve cijfers kijkt zou tot die conclusie kunnen komen. Maar de relatieve cijfers vertekenen de werkelijkheid in meer dan één opzicht. In de eerste plaats omdat het Nederlands lokaal bestuur een, zeker in internationaal vergelijkend opzicht, zeer ruim takenpakket heeft waarvoor het financieel wordt gecompenseerd door het Rijk ter vervanging van een deel van het vroegere lokale belastinggebied. Het aandeel van de eigen belastingen in het totaal van de lokale middelen is weliswaar relatief gering, de omvang van de lokale middelen is relatief fors.

In de tweede plaats omdat er een vertekening kan ontstaan door definitiekwesties. In sommige landen wordt het Gemeentefonds gevoed door lokale belastingen, elders verloopt de egalisatie van de lokale belastingcapaciteit niet via de rijksbegroting, maar tussen de gemeenten onderling. De lokale belastingcapaciteit lijkt dan veel groter, voor de vrije

besteedbaarheid van de middelen maakt dit nauwelijks verschil.

Het lokale belastinggebied is een onderdeel van de financiële verhoudingen die als algemeen uitgangspunt hebben dat 'elke gemeente.....in staat is, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren'.<sup>14</sup>

Dit uitgangspunt vloeit voort uit de algemene en politieke notie dat alle burgers, ongeacht hun woonplaats, bij een ongeveer gelijke totale belastingdruk, in ongeveer gelijke mate kunnen profiteren van overheidsvoorzieningen.

Slechts indien men dit uitgangspunt zou willen laten varen, is er ruimte voor een vergroot eigen belastinggebied met als consequentie het ontstaan van grotere verschillen in belastingdruk die niet op een of andere manier worden beperkt of gecompenseerd.

Deze premisse is echter onwaarschijnlijk gelet op de grote waarde die wordt gehecht aan het belang van rechtsgelijkheid. De Raden onderschrijven dat belang overigens. De kans dat grotere verschillen in lokale belastingdruk worden geaccepteerd achten de Raden daarom gering. Nu al bemoeit het Rijk zich intensief met de totale lokale belastingdruk (Zalmsnip). De Raden achten het daarom niet ondenkbaar dat een mogelijke verruiming van het totale belastinggebied direct weer wordt ingeperkt door aanvullende maatregelen om de mogelijke verschillen tegen te gaan.

Vanwege de gewenste gelijkheid vormen de Algemene uitkering en de eigen belastingcapaciteit als het ware communicerende vaten. Beide inkomstenbronnen zijn vrij besteedbaar. Substitutie van de éne bron door de andere levert dus geen extra beleidsvrijheid op en heeft in het kader van het decentralisatiebeleid daarom geen aanvullende waarde.

Een bezwaar tegen een substantiële vergroting van verschillen in lokale lasten is de kans op ongewenste beleidsconcurrentie tussen gemeenten en een ongewenste inbreuk op het inkomensbeleid dat tot de verantwoordelijkheid van het Rijk wordt gerekend. In dit verband is het opmerkelijk dat op Europees niveau steeds meer aandacht komt voor de ongewenste bijeffecten van niet-geharmoniseerde belastingen.

De overweging dat bij een vergroting van het lokaal belastinggebied de betrokkenheid van de burgers bij het lokaal bestuur zou worden vergroot achten de Raden een vooralsnog onbewezen stelling. Een onderzoek daarnaar achten de Raden gewenst.

Al met al zien de Raden meer perspectief in het streven naar een verruiming van de mogelijkheden tot differentiatie van het lokale belastinggebied dan in mogelijkheden tot verruiming van de omvang van het belastinggebied.<sup>15</sup>

Een ruimere differentiatie in het toe te passen belastinginstrumentarium levert uiteraard wel meer lokale beleidsvrijheid op. Hierbij kan worden gedacht aan het fiscaliseren van verkeersboetes, aan ruimere differentiatiemogelijkheden binnen de onroerende zaakbelasting (OZB), zowel naar huurder of eigenaar,

---

<sup>14</sup> Memorie van toelichting Financiële verhoudingswet 1984.

<sup>15</sup> Voor een nadere onderbouwing van deze redenering zie: *Trends in de financiële verhoudingen*. Jaarrapport Rfv 2000, Den Haag, maart 2000.

als naar woning of bedrijf als naar gebied. Het voeren van gebiedsgericht (ontwikkelings)beleid of het belasten van een bepaald gebied met een lokaal of bovenlokaal belang zou een aanleiding kunnen zijn te variëren in de hoogte van de OZB, maar dit stuit al snel op de grenzen die het gelijkheidsbeginsel met zich brengt.

De Raden hebben zich nadrukkelijk geconfronteerd met de vraag of en zo ja, welke aanvullende institutionele voorzieningen nodig zijn om de voortgang van decentralisatie veilig te stellen. Er is op dit terrein echter al langer sprake van een betrekkelijk lange voorgeschiedenis: verplichte decentralisatie-overzichten, een regierol voor het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en een decentralisatietoets door de Kamer. Indien men van oordeel is dat decentralisatie met *kracht* moet worden doorgezet maar dreigt te stuiten op weerstand van departementen, moeten steviger impulsen worden ingebouwd.

Een nieuwe benadering die in dit verband mogelijk wordt geacht is een *speerpuntenbenadering*. Dit houdt in dat wordt gestopt met decentralisatie-overzichten en decentralisatietoetsen, maar dat aan het begin van een kabinetsperiode een beperkt aantal speerpunten wordt geselecteerd waarvoor in die periode met kracht decentralisatievoorstellen zullen worden voorbereid en uitgevoerd. Dan is er een breder politiek *commitment* waarbij in ieder geval de voorzitter van de ministerraad, de desbetreffende vakminister en de minister van BZK zich vastleggen op concreet te behalen resultaten. Het behalen van een aantal decentralisatie doelstellingen op het geselecteerde beleidsterrein is voor de desbetreffende vakminister dan geen 'gezichtsverlies', maar het wordt dan een van zijn of haar voornaamste bestuurlijke opgaven.



## 4. Terreinen voor decentralisatie

De voorafgaande hoofdstukken geven het kader aan waarbinnen de Raden nieuwe decentralisatievoorstellen zouden willen beoordelen. Het gaat daarbij zoals gezegd niet primair om de vraag hoe binnen de bestuurskolom taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dienen te worden overgeheveld van de ene bestuurslaag naar de andere. Zoals hiervoor uiteengezet is, zou dit een te beperkte benadering betekenen die onvoldoende recht doet aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende bestuurslagen en aan de maatschappelijke complexiteit waarbij ook bedrijven en maatschappelijke instellingen een rol spelen op de terreinen waarop overheden zich actief betonen.

De Raden hebben ervoor gekozen een aantal terreinen in beeld te brengen en de maatschappelijke processen die zich daar voordoen, waarna de vraag beantwoord kan worden welke bestuurlijke opdracht dat met zich brengt en hoe die opdracht kan worden uitgevoerd binnen het kader dat in het voorafgaande deel van dit advies is geformuleerd.

### 4.1 Lokale veiligheid *Ontwikkelingen*

De zorg voor de openbare orde en veiligheid is een kerntaak van de overheid, niet in de laatste plaats van de gemeentelijke overheid. Hoewel gesteld kan worden dat de vraag naar veiligheid schier onbepert is en dus per definitie niet vervuld kan worden, moet vastgesteld worden dat er een ernstig veiligheidstekort is. Dit tekort is het effect van een combinatie van veranderingen in veiligheidsbeleving – verminderde tolerantie van risico's en overlast, meer media-aandacht, verhoogde perceptie van onveiligheid – en een reële toename van veiligheidsrisico's. Een en ander uit zich in de vraag naar meer politie in de wijk, blauw op straat, maar ook in meer particuliere investeringen in veiligheid, en niet zelden in negatieve oordelen over de prestaties van de overheid terzake.

Tegelijkertijd is er ook sprake van een selectieve en wellicht afnemende acceptatie van politie- en overheidsgezag. Eenvoudig gezegd is er tegelijkertijd een grote vraag de overlast en normoverschrijdend gedrag van anderen aan te pakken, en een geringe bereidheid zichzelf aan een dergelijke behandeling te 'onderwerpen'.

Voor een belangrijk deel komen deze ontwikkelingen voort uit een al lange tijd aan de gang zijnd proces van erosie van sociale controle. Individualisering, het meer pluriform worden van buurten en wijken, toegenomen arbeidsparticipatie en de daaruit volgende jonge verzelfstandiging van kinderen. Rationalisering en automatisering van toezichthoudende functies hebben geleid tot een afname van het alledaagse toezicht van burgers onderling. Maatschappelijke preventie en beheersing van overlast en onveiligheid zijn afgenomen of in hun effectiviteit verzwakt. Tegelijkertijd moet ook worden gesignaleerd dat er her

en der – zij het vaak nog aarzelende – tegenbewegingen ontstaan. Het gaat daarbij zowel om maatschappelijk initiatieven als om maatregelen van overheden en instellingen, variërend van wijkinitiatieven zoals in Spangen tot de herintroductie van conducteurs op de tram en conciërges in woongebouwen.

#### *Problemen en opgaven*

Op het terrein van de veiligheidszorg is de rol van de overheid voor een belangrijk deel complementair. Deze ligt op drie terreinen: het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden en condities voor een effectief functioneren van maatschappelijke beheersingsmechanismen, het erop toezien dat andere organisaties hun verantwoordelijkheden dragen, en uiteraard in het voorzien van het repressieve sluitstuk dat alleen de overheid kan en mag toekomen. In het veiligheidsbeleid dienen een effectieve(re) preventie en een versterking van maatschappelijke beheersingsmechanismen en van sociale controle voorop te staan. *Substitutie* van maatschappelijke beheersingsmechanismen door intensivering van controle en toezicht van overheidswege is een doodlopende weg. Het lokaal veiligheidsbeleid en het maatschappelijk initiatief zijn slechts effectief indien aansluiting en samenhang bestaan tussen de lokaal gevoelde veiligheidsproblemen en - prioriteiten enerzijds en de inzet van zowel het repressieve instrumentarium van de overheid als het niet-repressieve instrumentarium van overheid en maatschappelijke instellingen anderzijds. Dat is niet alleen zo omdat anders de legitimiteit van (repressief) overheidsoptreden snel ter discussie komt te staan, maar ook omdat bij het uitblijven van een aanpak van de veiligheidsproblemen die de macht van de wijk en de gemeente te boven gaan, de eigen inspanningen van de wijk en gemeente tot mislukken gedoemd zijn.

#### *Perspectieven voor decentralisatie*

Zoals gezegd, de overheid is niet de enige en ook niet de eerste producent van veiligheid. De gemeentelijke overheid zal wel een cruciale rol spelen, niet het minst omdat zij voor burgers in veel gevallen waar het mis gaat, het eerste aanspreekpunt is. In drie opzichten is de rol van de gemeente cruciaal.

- In de eerste plaats is de gemeente in veel gevallen de instantie waar de maatschappelijke vraag naar veiligheid wordt neergelegd. In elk geval behoort het tot haar taak de bonte verzameling van vragen die op haar afkomt, te schiften en te bundelen en in een collectieve vraag van de lokale samenleving naar veiligheidsbeleid en -maatregelen om te zetten.
- In de tweede plaats beïnvloedt zij in belangrijke mate *zelf enkele* factoren die bepalend zijn voor de vraag of maatschappelijke beheersingsmechanismen effectief zijn. Hierbij gaat het onder meer om preventie, inrichting en beheer van de openbare ruimte, de uitoefening van haar verordenende bevoegdheid, ondersteuning en het faciliteren van het maatschappelijk initiatief en om coördinatie. Hier is het vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen wel van belang. Het veiligheidstekort zou immers bestreden kunnen worden door de gemeentelijke gereedschapskist uit te breiden met juridische en financiële middelen die de rijksoverheid

haar tot op heden heeft onthouden. In casu zou gedacht kunnen worden aan uitbreiding of verbetering van de mogelijkheden voor bestuursdwang, een ruimere toepassingsmogelijkheid van bestuurlijke of fiscale boetes.

Daarnaast hebben de gemeenten uiteraard altijd de vrijheid voor eigen rekening toezichthouders aan te stellen of extra capaciteit bovenop de reguliere politiesterkte te bekostigen.

De effectiviteit van het overheidsoptreden kan worden verbeterd wanneer een meer integrale afweging kan worden gemaakt tussen het hanteren van verschillende beleidsinstrumenten. De verantwoordelijkheid voor de verkeersveiligheid is in dezen een goed voorbeeld. Deze verantwoordelijkheid vereist een sluitend geheel van fysieke investeringen, regulering, handhaving en opvoeding. Als een van deze elementen worden gemist, wordt ook snel het rendement van andere elementen ondermijnd. In dit licht kent de huidige bestuurlijke structuur twee problematische elementen, waarvoor decentralisatie een (deel van de) remedie zou kunnen zijn. Het ene is dat investeringen en regulering tot de taak van de beheerders hoort maar de handhaving in de politie kolom en justitiële kolom zit. Wil men op decentraal niveau tot vruchtbare samenwerking kunnen komen moeten de bevoegdheden terzake van de handhaving op een zo laag mogelijk niveau worden gelegd. Het tweede is dat de wijze van inrichting de noodzaak van handhaving beïnvloedt. Het tweede is dat een sluitende financiële inrichting (wie de kosten draagt profiteert ook van de opbrengsten) de verantwoordelijke instanties maximaal stimuleert hun inspanningen op te voeren. Decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid voor de kosten van het verkeersveiligheidsbeleid gekoppeld aan het op een of andere wijze terugsluizen van opbrengsten zou daarom een logische keuze kunnen zijn.

- In de derde plaats is de gemeente van belang als de instantie die niet in de vraag naar concrete (repressieve) veiligheidsmaatregelen van overheidswege voorziet, maar wel haar invloed aanwendt ervoor te zorgen dat *andere* (overheids)instanties bij hun optreden naar inhoud en prioriteiten voldoen aan de lokale vraag naar veiligheid. Hierin ligt naar het oordeel van de Raden de kern van de gemeentelijke rol. Dientengevolge dient ook de vraag naar de behoefte aan decentralisatie vooral in dit licht te worden gezien. Zou decentralisatie in enigerlei vorm kunnen bijdragen aan een effectievere gemeentelijke regie?

Geconstateerd moet worden dat de huidige praktijk van samenwerking onder gemeentelijke regie tekortkomingen vertoont. Het gemeenschappelijk element in de verklaring van deze tekortkomingen van betrokkenen, alsook in onderzoek waarin lokaal veiligheidsbeleid wordt geëvalueerd, is dat het uitermate lastig blijkt tot bindende afspraken te komen over de bijdragen van verschillende partijen aan de realisatie van lokaal veiligheidsbeleid. Drie factoren spelen de partijen parten. De eerste is dat instanties en instellingen die op het vlak van de curatie en repressie actief zijn niet altijd of onvoldoende deelnemen aan door de gemeenten georganiseerde overleggen. De tweede factor is dat de wijze waarop besluitvorming, organisatie en bekostiging van deze instellingen is georganiseerd, een hindernis vormen voor de

daadwerkelijke realisatie van veiligheidsbeleid en veiligheidsplannen die tot stand zouden moeten komen. De mate van decentralisatie en deconcentratie in de verschillende kolommen en instellingen die betrokken zijn bij de uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid komt onderling niet overeen, waardoor bindende afspraken over de uitvoering van overeengekomen veiligheidsprogramma's te vaak onmogelijk blijken.<sup>16</sup> De derde factor is dat in veel gevallen centrale sturing onvoldoende rekening houdt met de op het lokaal niveau vastgestelde prioriteiten. Op centraal niveau worden vaak andere criteria gehanteerd bij het vaststellen van prioriteiten in het veiligheidsbeleid dan op decentraal niveau.

Voor de oplossing van dit probleem staan in beginsel twee wegen open die elkaar wederzijds overigens niet uitsluiten, maar kunnen aanvullen. De ene bestaat uit het toekennen van bevoegdheden en middelen die de gemeentelijke regisseur in staat stellen *direct* invloed uit te oefenen op de prioriteitsstelling, beslissingen en inzet van capaciteit van de wederpartijen in het lokaal veiligheidsoverleg. Dit zou kunnen worden vormgegeven door de decentralisatie die mogelijk is binnen de regionale korpsen niet alleen betrekking te laten hebben op het beheer, maar ook op het te voeren beleid. Een ruim deel van de budgetten die de regionale korpsen ter beschikking staan zou vrij besteedbaar moeten zijn voor de uitvoering van lokale prioriteiten. De tweede oplossingsrichting zou eruit moeten bestaan dat bij de wederpartijen van de gemeente zodanige organisatievormen en bekostigingswijzen worden gekozen, dat deze partijen op het lokaal niveau voldoende ruimte hebben in het overleg met de gemeente tot bindende afspraken over inzet, beleidskeuzen en prestaties te komen. Op die wijze wordt geen afbreuk gedaan aan de bevoegdheden en competenties van de betrokken partijen, maar kan gaandeweg wel een eind worden gemaakt aan het tekort aan coördinatie en afstemming tussen preventie, curatie en repressie dat de huidige praktijk vertoont. Naarmate de lokale overheden meer in staat en bereid zijn ook eigen middelen in te zetten kan de effectiviteit van coördinatie en afstemming verder toenemen.

## 4.2

### **Plattelandsontwikkeling**

#### *Ontwikkelingen*

Door autonome, sociaal-economische ontwikkelingen en door vanwege de overheid ingezette veranderingen staat het platteland in verschillende opzichten onder druk. De bestaande economische, sociale en ruimtelijke structuren en evenwichten worden aangetast of ondergaan tenminste een ingrijpende verandering. Het gevolg is een naar ernst en aard, regionaal en lokaal sterk gedifferentieerde problematiek op zowel economisch, fysiek-

---

<sup>16</sup> Zie ook het Rob advies: '*Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten*', Den Haag, december 1999.



ruimtelijk en sociaal vlak. Bestaande structuren en patronen van werken en leven worden doorbroken, zonder dat er - altijd of voldoende - nieuwe structuren en patronen voor in de plaats komen.

In de eerste plaats is dit het gevolg van het afnemende belang van de landbouw, zowel in termen van aandeel in het BNP als in termen van werkgelegenheid.

Deze sector vormt in veel opzichten het draagvlak van het platteland, niet alleen als voornaamste bron van inkomen, maar ook voor de beschikbaarheid van voorzieningen en het functioneren van de plattelandssamenleving. Met name waar de groei van andere economische sectoren geen compensatie biedt, kunnen de gevolgen hiervan ingrijpend zijn: afname van de bevolkingsomvang, verandering van haar samenstelling, vermindering van het voorzieningenniveau, erosie van lokale gemeenschappen.

Andere ontwikkelingen vinden hun oorzaak in het beleid van de rijksoverheid en Europese overheid gericht op de totstandbrenging van collectieve goederen (bijv. Ecologische Hoofdstructuur), het bestrijden van externe effecten (mestbeleid, herstructurering landbouw), sanering van de landbouwwitgaven.

De gevolgen hiervan zijn in eerste instantie economisch van aard:

bedrijfsbeëindigingen, schaalvergroting, verlies van werkgelegenheid. Op termijn zullen deze ontwikkelingen echter ook diep ingrijpen in de sociale structuur.

Ten derde en niet minder belangrijk: de uiteenlopende structuur van regionale economieën, gekoppeld aan een uiteenlopende blootstelling aan verstedelijkingsdruk en de opkomst van andere en nieuwe functies heeft geleid tot een zeer sterke differentiatie van de plattelandsproblematiek. In het noorden (en Zeeland) speelt met name verlies van economisch draagvlak met alle gevolgen van dien voor demografie, voorzieningenniveau en het functioneren van lokale gemeenschappen. In het oosten en zuiden bestaat het probleem er veeleer uit de belangen van landbouw en veeteelt, milieu en natuur met elkaar te verzoenen en nieuwe economische perspectieven te scheppen. In het westen gaat het vooral om het behoud van het platteland en de plattelandsfuncties bij een grote verstedelijkingsdruk.

#### *Problemen en opgaven*

Het beleid voor plattelandsvernieuwing kent drie opgaven: bevorderen van samenhang, het evenwichtig afwegen van belangen en het verwerven van draagvlak voor het beleid. Deze drie opgaven zijn onderling van elkaar afhankelijk en kunnen elkaar wederzijds versterken.

Hoewel het overheidsbeleid ten aanzien van het platteland in hoge mate wordt gekenmerkt door een sectorale benadering, is het voor alle betrokkenen evident dat een samenhangend en geïntegreerd gebiedsgericht beleid voor plattelandseconomie, (herstructurering van de) landbouw en veeteelt, natuur en milieu, ruimtelijke inrichting en sociale aangelegenheden is vereist.

Aanhoudende pogingen het voorzieningenniveau op peil te houden, zonder in elk geval op termijn weer door revitalisering van de landbouw of functieverbreiding een economische draagvlak voor die voorzieningen te herstellen, zijn tot mislukken gedoemd. Realisatie van de ecologische

hoofdstructuur zonder de maatregelen te nemen die de natuurfuncties van het omliggende platteland handhaven of verbeteren, leidt tot ineffectiviteit van het beleid tot versterking van de ecologische hoofdstructuur zelf. Reconstructie en herstructurering van de landbouw en veeteelt vereisen zowel de ontwikkeling van nieuwe economische functies als een sociaal beleid dat de gevolgen voor de betrokkenen verzacht en compenseert. Naast samenhang is het gebiedsgerichte karakter onontkoombaar, omdat de bedreigingen en kansen voor de plattelandssamenleving per regio kunnen verschillen.

De tweede opgave, of beter gezegd het tweede criterium waaraan het beleid voor plattelandsvernieuwing moet voldoen is dat van een evenwichtige belangenafweging. De complicatie daarbij is dat, meer dan bijvoorbeeld in de stedelijke vernieuwing, deze belangen niet allemaal in dezelfde mate en op dezelfde schaal zijn vertegenwoordigd en worden gearticuleerd. Belangen van huidige plattelandsbewoners en daar gevestigde economische functies moeten worden afgewogen en verenigd met belangen van andere gebruikers en belanghebbenden. In veel opzichten vormt het platteland als open ruimte en drager van natuur- en cultuurwaarden immers ook een nationaal of zelfs internationaal collectief goed.

De derde opgave bestaat uit het creëren van een zo groot mogelijk draagvlak voor het beleid. Dat is van belang zowel als waarde op zich, als voor de effectiviteit van een op vernieuwing van het platteland gericht beleid. Het laatste is vooral daarom van belang, omdat een beleid dat is georiënteerd op de doelstellingen, functies en opvattingen van bepaalde groepen of sectoren, zijn eigen weerstand organiseert. Naarmate categorieën van belanghebbenden zich minder kunnen herkennen in het beleid, zal veel van hun energie en inspanningen zich uiten in het bestrijden en ontwijken van dat beleid. De kans op investeringen in (mede-)uitvoering en pogingen tot compromisvorming worden dan niet benut.

#### *Perspectieven voor decentralisatie*

Vooral in een aantal recente beleidsvoornemens van de rijksoverheid, is te zien dat ook daar het belang van gebiedsgerichte, op interactieve beleidsvorming gebaseerde visie-ontwikkeling en compromisvorming wordt gezien. De versterking van de positie van de provincie (i.p.v. het Rijk) in de landinrichting en de Reconstructiewet geven daar bijvoorbeeld blijk van, evenals de afspraken over plattelandsvernieuwing in het Bestuurs Akkoord Nieuwe Stijl (BANS). Dat neemt echter niet de indruk weg dat in veel sectoraal beleid nog steeds een benadering overheerst waarin doelstellingen van de rijksoverheid centraal staan en de provinciale en gemeentelijke vrijheden om eigen belangenafwegingen te maken eerder sluitstuk dan uitgangspunt van de inrichting van de desbetreffende bestuurlijke stelsels zijn geweest. En bovendien dat het overheidsbeleid een partieel en gefragmenteerd karakter heeft. Het is sterk ontwikkeld waar het gaat om beleid gericht op het reduceren van externe effecten en het realiseren van collectieve goederen van landelijk belang; veel minder ontwikkeld is het beleid gericht op de vorming en realisatie van beleid met een integraal karakter, vertrekkend vanuit een strategische visie op de

toekomst van gebieden en regio's. De problemen van verkokering en fragmentatie - (ook wel beeldend uitgedrukt als de 'douche van beleid' die over het platteland wordt uitgestort) - spelen zowel binnen het departement van LNV als tussen dat departement en de departementen van VROM en Verkeer en Waterstaat.

Beide elementen geven aan waar en welke decentralisatiemaatregelen de moeite waard zijn. De dominantie van sectoraal rijksbeleid vraagt om een systematische doorlichting van dit beleid aan de hand van de volgende vragen. Is er sprake van een belang met een zodanig gewicht, dat behartiging van dit belang onderdeel moet zijn van overheidsoptreden? Indien ja, is de veronderstelling juist dat rijksbeleid is vereist, met andere woorden dat lokale besturen en participanten dit belang eigener beweging onvoldoende zullen meewegen? Indien die veronderstelling juist is, volstaat het dan niet provincies en gemeenten te binden aan doelstellingen, en hen in medebewind alle vrijheid te geven voor wat betreft de keuze van methoden, maatregelen en instrumenten. Toegepast op het terrein van de plattelandsontwikkeling zou het in dit verband bijvoorbeeld kunnen gaan om stulp- of gebiedsnormen voor de totale omvang van externe effecten in een bepaald territoire, in plaats van normen per vestiging of activiteit. Tenslotte: als de conclusie is dat *rijksbeleid* zich om redenen van effectiviteit (of Europese voorschriften) inderdaad moet uitstrekken tot beschikkingen over individuele gevallen en concrete situaties (zoals onder meer in het mestbeleid het geval lijkt te zijn) laat het of geeft het dan vervolgens decentrale overheden voldoende ruimte of middelen voor het bieden van compensatie of nieuwe economische ontwikkelingsmogelijkheden, dan wel voor het opvangen van de negatieve sociale effecten? Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ondersteuning van bedrijfsverplaatsing, herbesteding of functiewijziging van gebouwen, versoepeling van planologische restricties en dergelijke.

De fragmentatie en het sectoraal karakter van het rijksbeleid wijst in de richting van een type decentralisatie, dat sterk vergelijkbaar zou kunnen zijn met de systematiek van het Investeringsbudget voor Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het bestaan van een veelheid aan specifieke uitkeringen is een aspect van de 'douche van beleid'. Het lokt strategisch subsidie-georiënteerd beleid uit, in plaats van beleid gericht op de realisatie van integrale, op interactieve beleidsvorming gebaseerde toekomstvisies. Het leidt tot tegenstrijdige eisen, subsidievoorwaarden aan een en dezelfde overheid, instelling of burger. Het veroorzaakt door gescheiden circuits van indiening, beoordeling en besluitvorming onnodige bestuurlijke kosten. Het samenbrengen van de verschillende specifieke uitkeringen (te denken valt aan plattelandseconomie, herstructurering en innovatie landbouw, landschapsbeleid, natuurbeleid) in een brede doeluitkering ligt daarom voor de hand. Er is op dit punt natuurlijk al een en ander in gang gezet. Met name het Regionaal OntwikkelingsPlan (ROP) en de Reconstructiewet vertonen al kenmerken van bundeling, van gebiedsgerichte toekomstvisies e.d.

De cruciale vraag is vervolgens uiteraard *op welk niveau* de te decentraliseren bevoegdheden moeten worden belegd. Naar de mening van de Raden dienen de

keuzes die hierbij worden gemaakt aan te sluiten bij de specifieke rol die zowel gemeenten als provincies hebben in ons bestuurlijk bestel. Het zijn de gemeenten die de primaire verantwoordelijkheid zullen hebben voor de uitvoering van beleid omdat zij het best kunnen beoordelen hoe globale beleidskaders toegepast kunnen worden in een concrete lokale situatie. Het past in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen een en ander zo in te richten dat de beleidsvrijheid van gemeenten daarbij zo groot mogelijk is. De rol van de provincie is die van intermediair tussen de verschillende bestuurslagen enerzijds en maatschappelijke organisaties anderzijds. Zeker waar er sprake is van gemeentegrensoverschrijdende belangen is een actieve intermediaire rol van provincies aangewezen.

Het rijksniveau, i.c. het departement van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) zal, vanwege de nog immer sterke verkokering en zijn afstand tot de sterk gedifferentieerde regionale en lokale problematiek, voor de rol van regisseur en manager van gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling niet geschikt zijn.

Gemeenten verkeren in de gunstigste informatiepositie om als primaire beleidsvoerder op dit terrein te opereren. Juist in landelijke gebieden is de verbondenheid met het lokaal bestuur sterk en is de behoefte aan maatwerk groot. Het bieden van maatwerk is een belangrijke voorwaarde voor het leveren van kwalitatief hoogwaardig beleid.

Wel dient het gemeentelijk beleid aan een drietal randvoorwaarden te voldoen. In de eerste plaats is het van belang te waarborgen dat gemeenten *op dit terrein* tot een evenwichtige belangenafweging komen. De kans is immers groot dat de belangen van de inwoners van een gemeente slechts een deelverzameling zijn van de belangen die in het beleid voor plattelandsontwikkeling moeten worden afgewogen. Hoe kleiner de (plattelands-) gemeente hoe groter deze kans. In de tweede plaats moet worden voorkomen dat zich tussen gemeenten ongewenste vormen van (vestigings)concurrentie gaan voordoen of concurrentievervalsing, doordat vergelijkbare bedrijven met uiteenlopende beperkingen (of ondersteuning) worden geconfronteerd. In de derde plaats moet worden voorkomen dat de externe effecten van het plattelandsbeleid - zowel de positieve als de negatieve - worden afgewenteld op buurgemeenten wanneer deze daar (in financiële zin) geen betrokkenheid bij hebben.

Een en ander wijst op de provincie als het niveau waarop getoetst wordt of het gemeentelijke beleid voldoet aan de gestelde randvoorwaarden en of het geaggregeerde beleid van de desbetreffende gemeenten gezamenlijk per regio tot een evenwichtige ontwikkeling leidt.

Het gaat hierbij om een provinciale regie *in de brede zin* van het woord. Deze regie is ingekaderd in globaal geformuleerde normen, randvoorwaarden en prestatiecriteria van rijkswege. Uiteraard zal ook de provincie per gebied een visie (moeten) ontwikkelen. Maar zowel bij de totstandkoming van die visie, als bij de concretisering en uitvoering van vastgestelde visies in projecten en individuele beslissingen dient een belangrijke rol te zijn weggelegd respectievelijk dient zoveel mogelijk te worden overgelaten aan de inliggende

gemeenten. Alhoewel het zwaartepunt van de provinciale rol zal liggen op het integreren van de diverse belangen, kan er uiteindelijk voor de provincies een moment komen waarop een halt moet worden toegevoerd aan gemeentelijke plannen die niet in de integrale visie passen en die niet sporen met de van rijkswege vastgestelde randvoorwaarden. De raden opteren hier voor een brede doeluitkering voor landschappelijke gemeenten ten behoeve van plattelandsontwikkeling, waarbij de provincie een deel van die gelden kan sturen en toetsen op intergemeentelijke samenwerking en zo nodig in die richting kan dringen.

### 4.3

#### Zorg

##### *Ontwikkelingen*

Er zijn drie overheersende ontwikkelingen op het zorgterrein die direct relevant zijn voor de vraag voor welke opgaven het bestuurlijke stelsel voor de zorg in de komende decennia komt te staan:

- a. de groei van de vraag naar zorg;
  - b. differentiatie van de vraag naar zorg;
  - c. de overgang van aanbodgerichte sturing naar vraaggerichte sturing.
- a. De groei van de vraag naar zorg vloeit in de eerste plaats voort uit demografische ontwikkelingen. Gegeven het feit dat de grootste vraag naar zorg zich voordoet in de latere levensjaren, leidt de vergrijzing onontkoombaar tot een zeer substantiële groei, niet in de laatste plaats in de *care* sector. Dit leidt tevens tot een ander politiek gewicht van ouderenzorg. Dit is straks geen geselecteerd aandachtsgebied meer voor een in omvang beperkte groep, maar wordt steeds meer regulier beleid voor een substantieel deel van de bevolking. Ook andere ontwikkelingen dragen bij aan de groei van de zorgvraag: door individualisering en de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen is de kans groot dat zorg die in het verleden in de informele sector werd geboden (mantelzorg) aan belang inboet, hetgeen op haar beurt tot een relatief grotere vraag in de formele zorgsector zal leiden. Een en ander leidt ook tot de veronderstelling dat de personeelstekorten in deze sector niet binnen korte termijn tot het verleden zullen behoren.
  - b. De tweede relevante ontwikkeling is de toenemende differentiatie van de vraag naar zorg. Dit vindt haar oorzaak niet alleen in het overheidsbeleid dat is gericht op substitutie van intramurale zorg naar verschillende vormen van extramurale zorg. Van belang is tevens de ontwikkeling van preferenties aan de kant van de zorgvragers. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de voorkeur zo lang mogelijk zelfstandig te wonen en te leven, waardoor de zorgvraag op maat gesneden voorzieningen betreft die complementair zijn aan de eigen mogelijkheden en 'levensplannen'. Verder is hier van belang dat de cliënt/patiënt - ook in de situatie waar hij of zij is aangewezen op intensieve zorg - maximale invloed wil behouden op de gang van zaken, waaronder de inhoud en de vorm van de geboden zorg, de keuze van de

persoon of instelling die de zorg verleent, de tijdstippen waarop de zorg wordt aangeboden etc. De toenemende verscheidenheid van de bevolking (groei van het percentage etnische minderheden) leidt ook tot een meer gedifferentieerde vraag. Deze ontwikkelingen maken een aanbod dat is verdeeld over een aantal onderscheiden, discrete vormen van zorg steeds minder adequaat. Ook mag worden verwacht dat de kwaliteitseisen van de zorgvrager hoger zullen worden, zowel voor wat betreft de kwaliteit van de dienst zelf als voor wat betreft de kwaliteit van het proces van dienstverlening. Immers de koopkracht onder met name de senioren zal voorlopig nog verder stijgen en daarmee ook hun mogelijkheden te kiezen voor meer luxe vormen van zorg. Steeds minder zal worden geaccepteerd dat men voor samenhangende voorzieningen op twee of drie verschillende adressen moet zijn. Naarmate men zowel in de marktsector als in de overheidssector bij de organisatie van de dienstverlening meer en meer gaat denken vanuit de belangen van de 'klant' zal ook aan de zorgsector deze eis worden gesteld.<sup>17</sup> Een en ander pleit voor de organisatie van meer integrale vormen van dienstverlening.

- c. En daarmee zijn we aangekomen bij de derde ontwikkeling die in dit kader van belang is, namelijk het plaatsmaken van aanbodsturing voor vraagsturing. De hoofdlijn is dat over de toegang tot de zorg wordt beslist door onafhankelijk georganiseerde indicatieorganen, die vaststellen wat gezien de wettelijke rechten en aanspraken enerzijds en de omstandigheden van de zorgvrager anderzijds de zorg is waarop hij of zij recht kan doen gelden. Vervolgens dragen uitvoeringsorganisaties (de zorgkantoren of de gemeenten), of de cliënt zelf (bij toekenning van een persoonsgebonden budget) zorg voor het contracteren van het aanbod waardoor de individuele aanspraak wordt vervuld.

#### *Problemen en opgaven*

Voorop staat het probleem van de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van de zorg waarom wordt gevraagd en waarop na positieve indicatie recht bestaat. De burger verwacht niet alleen dat aanspraken op zorg in wet- en regelgeving voldoende worden erkend, maar ook dat er redelijke garanties zijn dat in geval die omstandigheden zich voordoen, deze aanspraken ook tot gelding kunnen worden gebracht.

Dit vereist in ieder geval een consistente uitwerking van de rollen en verantwoordelijkheden van overheidspartijen en marktpartijen. Het publieke belang van beschikbaarheid en toegankelijkheid van zorg dient door de overheid te worden gewaarborgd, ook als er sprake is van uitvoering door marktpartijen.

Dit betekent dat het bestuurlijk stelsel bovenal een toereikend aanbod van zorg moet garanderen, dat wil zeggen een aanbod dat voldoet om de op basis van wetgeving en verzekeringsaanspraken erkende individuele aanspraken op zorg binnen redelijke termijn te vervullen.

---

<sup>17</sup> Zie ook het Rob advies: 'Dienen en verdienen met ICT', Den Haag, april 1998.

Ten tweede: gegeven de differentiatie van de vraag naar zorg dient het bestuurlijk stelsel een wettelijk kader voor zorg op maat te verschaffen: de individuele keuzevrijheid van de zorgvragers moet worden gemaximaliseerd en de garantie dient te worden geboden dat de zorgvragers of hun vertegenwoordigers een zo groot mogelijke invloed hebben op de geboden zorg; dat kan onder andere door hen zelf vormen van zorg te laten inkopen. Ten derde vraagt de gedifferentieerde en veranderlijke zorgvraag om een bestuurlijk stelsel dat een dekkend en samenhangend geheel van voorzieningen garandeert en dat flexibel genoeg is om op de veranderlijke zorgvraag in te spelen.

#### *Perspectieven voor decentralisatie*

Deze drie conclusies leiden tot de aanbeveling dat in onderdelen van de zorgsector vormen van economische decentralisatie (marktwerking) en van territoriale decentralisatie wenselijk zijn. De vraag hoe die territoriale decentralisatie vorm moet krijgen valt in drie deelvragen uiteen.

- a. Zijn er nog mogelijkheden voor verdergaande decentralisatie op terreinen die nu al tot het gemeentelijk domein behoren?
- b. Is er reden voor uitbreiding van het gemeentelijk domein met taken die tot op heden daarbuiten zijn gehouden?
- c. Welke complementaire taken en bevoegdheden kunnen of moeten aan decentrale overheden worden toegekend teneinde een adequaat en *samenhangend* functioneren van de verschillende kolommen en sectoren van zorg te garanderen.

#### *ad a.*

De Raden zijn van oordeel dat op de terreinen die in de afgelopen jaren naar gemeenten zijn gedecentraliseerd de mogelijkheden reeds intensief zijn benut. Op het welzijnsterrein lijken er geen nieuwe mogelijkheden meer te zijn. Hetzelfde geldt de voorzieningen op het terrein van de WVG, het wonen en de openbare gezondheidszorg. Op die terreinen kan moeilijk worden gesteld dat voorschriften, bekostiging of toezicht van rijkswege de gemeente belemmeren in de afstemming van haar beleid en beslissingen op de lokale of individuele zorgvraag, noch dat zij wordt gehinderd bij de onderlinge afstemming van voorzieningen.

Wel zouden gemeenten actiever flexibel en leeftijdsbestendig bouwen kunnen bevorderen.

Discussies rond de WVG suggereren eerder dat de grenzen van de decentralisatie wel zijn bereikt. Aangezien alom veel waarde wordt gehecht aan rechtsgelijkheid en aangezien de informatielijnen kort zijn (eventuele verschillen worden snel gesignaleerd) zien de Raden hier weinig mogelijkheden, tenzij het rijksniveau (ministers, ambtenaren, kamerleden) hun zucht tot detailbemoeienis zouden kunnen intomen en bereid zijn grotere verschillen tussen gemeenten onderling te accepteren. Alleen dan is het denkbaar dat op dit terrein nog nieuwe stappen kunnen worden gezet, maar de Raden achten het onwaarschijnlijk dat aan de eerste en onwenselijk dat aan de

tweede randvoorwaarde wordt voldaan.

In grote lijnen vallen de evaluaties van de WVG positief uit: 80 tot 90% van de belanghebbenden bij deze sociale voorziening vellen een positief oordeel, zowel over de wijze waarop gemeenten hun aanvragen behandelen, als over de daaruit resulterende toekenningen van voorzieningen. Tezamen genomen met het feit dat in vergelijking met zijn voorgangers het werkingsbereik van de WVG veel ruimer is, kan in dit opzicht van een succesvolle decentralisatie worden gesproken.

Daarbij moest echter wel aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats bleek het nodig de gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van de hoogte van de eigen bijdrage in te perken. Verder worden het wettelijk recht op een voorziening, de beslissing over een individuele aanvraag, het realiseren en de bekostiging van de aanspraak tot de gemeentelijke bevoegdheid gerekend. Dat kan alleen onder de voorwaarde dat in en rondom de gemeentelijke organisatie voldoende *checks* en *balances* aanwezig zijn die een evenwichtige belangenafweging garanderen.

De relatief zwakke organisatie van zorgvragers op lokaal niveau vormt in dit verband echter wel nadrukkelijk een punt van aandacht. Dit noopt tot een voortdurend *onderhoud* van decentrale bestuurlijke stelsels, met name als blijkt dat aannames en veronderstellingen die bij de invoering zijn gemaakt omtrent hun functioneren, niet of niet geheel worden bewaarheid. Terzake van de WVG zou het onderhoud en de nazorg er bijvoorbeeld uit kunnen bestaan dat de vorming en opbouw van cliëntenorganisaties met meer kracht zouden worden ondersteund.

*ad b.*

Nieuwe gemeentelijke taken. De ontwikkeling in de zorg vraagt, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, om een decentrale aanpak die maatwerk mogelijk maakt. Door de toename van de zorgvraag van ouderen, zowel in absolute als in relatieve zin, dreigt de AWBZ te gaan 'kantelen'. Het zwaartepunt zal gaan verschuiven van een regeling die onverzekerbare risico's dekt naar een regeling die een grote diversiteit aan voorzieningen verschaft en die het zelfstandig functioneren van een steeds groter deel van de bevolking mogelijk moet maken. De noodzaak tot het creëren van een samenhang met andere voorzieningen van wonen en welzijn zal meer en meer toenemen. De AWBZ herbergt thans een verzameling van deels weinig samenhangende voorzieningen en verstrekkingen. De Raden achten het waard te overwegen de niet-medische verstrekkingen uit de AWBZ die sterk samenhangen met wonen en welzijn over te brengen naar het gemeentelijk domein. Daarbij wordt geformuleerd een gemeentelijke zorgplicht voor het tot stand doen komen van een geïntegreerd aanbod van preventie, dienstverlening, woon- en zorgvoorzieningen die beantwoordt aan de lokale zorgvraag en die voldoet aan een aantal minimumvereisten van kwaliteit en rechtsgelijkheid. Allerlei vormen van thuiszorg (huishoudelijke hulp en gezinszorg, hulp bij de algemene dagelijkse levensverrichtingen) worden aangeboden in een breed



pakket samen met andere voorzieningen die nu al in het gemeentelijk pakket zitten en die terecht komen bij mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking. Vooralsnog kan voor de financiering worden gedacht aan een brede doeluitkering, maar op termijn is ook overheveling naar het Gemeentefonds denkbaar, waarbij lering kan worden getrokken uit de fouten die zijn gemaakt bij de decentralisatie van de gehandicaptenvoorzieningen.

In de tweede plaats kunnen de Raden zich vinden in de voorgenomen overheveling van de ouder- en kindzorg naar het gemeentelijk domein. Daar is inderdaad sprake van een zodanige samenhang met het beleid voor de algemene voorzieningen voor jeugdigen en met preventietaken dat een herschikking van taken voor de hand ligt. Ook een combinatie met het beleid terzake van opvoedingsondersteuning ligt voor de hand. Met name de kwetsbare positie van jonge allochtone kinderen vraagt naar het oordeel van de Raden om een betere afstemming en samenhang van gemeentelijke en andere voorzieningen. Daarmee kan ook een betere samenhang worden bereikt met de (gemeentelijke en andere) voorzieningen die er nu al zijn voor kinderen van zes jaar en ouder. Het zijn met name de gemeenten die in staat zijn jeugdigen te betrekken bij hun beleid, die de verantwoordelijkheid hebben voor de uitvoering van algemene voorzieningen, een pro-actief beleid kunnen voeren en een samenhangend aanbod kunnen genereren. Als het gaat om het beoordelen van de waarde van nieuwe projecten en het houden van overzicht op het aansluiten van vraag en aanbod komen met name de provincies in beeld. Bijzondere aandacht vragen in dit verband de ontwikkelingen rond de jeugdzorg. In de nieuwe wet op de jeugdzorg zal het provinciaal beleidskader een centrale rol innemen. Belangrijk hierbij is dat een goede aansluiting wordt gezocht bij de lokale omstandigheden en dat dit beleidskader zodanig ruim is geformuleerd dat de gemeenten in staat zijn een integraal jeugdbeleid te voeren zonder te worden gehinderd door gedetailleerde provinciale voorschriften. De rol van de provincie is voornamelijk ondersteunend ten opzichte van het lokaal niveau en sturend ten aanzien van de meer gespecialiseerde voorzieningen die qua schaal het lokaal niveau verre te boven gaan. De provinciale verantwoordelijkheid voor het Bureau Jeugdzorg, zoals geformuleerd in de Voortgangsrapportage Beleidskader Jeugdzorg 2000-2003,<sup>18</sup> past naar het oordeel van de Raden ook goed bij het profiel van het provinciaal takenpakket

*ad c.*

Het waarborgen van de samenhang. De discussie over de rol van decentrale overheden met betrekking tot de zorgsector kent een lange geschiedenis. Steeds draait het daarbij om de principiële vraag naar de publieke verantwoordelijkheden van de overheden enerzijds en de private belangen van marktpartijen als verzekeraars anderzijds. Over de hoofdlijnen van de modernisering van de AWBZ vindt nog steeds debat plaats. De laatste nota van het kabinet over de modernisering van de

<sup>18</sup> Kamerstuk 26 816, nr. 13.

AWBZ gaat vooral in op de bevordering van de vraaggestuurde zorg en op de noodzakelijk geachte aanpassingen van de uitvoeringsorganisatie.<sup>19</sup> Het gaat het kader van dit advies en de competentie van de Raden te buiten een generaal oordeel te vellen over deze beleidsvoornemens. Wel constateren de Raden dat de centrale rol van zorgkantoren in het huidige en het beoogde bestel omstreden is, omdat daar een vermenging dreigt van publiek en privaat belang. Naar het oordeel van de Raden is in ieder geval nodig een democratisch gelegitimeerd bestuur dat eventuele lacunes in het zorgaanbod signaleert en indien nodig actie onderneemt om deze lacunes te laten vullen. Een coördinerende rol van provincies en grote steden kan nuttig zijn om de afstemming tussen het voorzieningenpakket van de (afgeslankte) AWBZ en het uitgebreide voorzieningenpakket dat de gemeente biedt op de behoeften van de zorgvrager. De onder provinciale regie op te stellen regiovisies kunnen hier een aanvullende rol vervullen.<sup>20</sup> Tevens kan hierin aandacht worden besteed aan de versterking van de organisatie van de zorgvragers.

#### 4.4

##### **Verkeer en vervoer**

###### *Ontwikkelingen*

Een nog steeds aanhoudende mobiliteitsgroei is de meest in het oog vallende ontwikkeling. Demografische ontwikkelingen en economische groei blijven voornamelijk leiden tot meer verplaatsingen en meer kilometers in het personenvervoer en in het goederenvervoer. Hoewel voor bepaalde mobiliteitsbehoeften vooral in de stedelijke gebieden collectief vervoer een groter aandeel heeft verworven, heeft over het hele land gezien geen verandering in de *modal split* plaatsgevonden. Voor de nabije toekomst is dit evenmin te verwachten.

De spanning tussen de vraag naar mobiliteit en het aanbod neemt toe, en daarmee ook de problemen van congestie en onbereikbaarheid. Zowel omdat de mogelijkheden om infrastructuur (snel) uit te breiden beperkt zijn, als omdat nieuwe infrastructuur nieuwe vraag genereert, zullen voornamelijk de beïnvloeding van de vraag naar mobiliteit als het nemen van benuttingsmaatregelen de middelen zijn waarop overheden zijn aangewezen. Het betalen voor mobiliteit zal een steeds belangrijker plaats gaan innemen in het overheidsbeleid. Mobiliteit en het beleid terzake blijven daarom omstreden.

###### *Problemen en opgaven*

In twee opzichten heeft een burger met de mobiliteitsproblematiek te maken. In de eerste plaats is hij (auto)mobilitist. Van de overheid verwacht hij dat zij de noodzakelijke voorwaarden schept voor een effectieve en kostenefficiënte vervulling van zijn mobiliteitsbehoefte: infrastructurele voorzieningen voor de verschillende vervoersvormen, zorg voor veiligheid, snelheid en bereikbaarheid en voor sluitende vervoersketens.

<sup>19</sup> Modernisering AWBZ, Kamerstuk 26 631, nr. 166.

<sup>20</sup> Zie het Rob advies: *'Het bestuurlijk kraakbeen'*, Den Haag, december 1999.

In zijn tweede hoedanigheid is de burger degene die de externe effecten van de mobiliteit van anderen ondergaat, in de vorm van verkeersonveiligheid, hinder van rijdende en stilstaande voertuigen, of van infrastructuur die de leefbaarheid van de omgeving kan aantasten. De burger verlangt van de overheid dat zij deze negatieve externe effecten tot het hoogst noodzakelijke reduceert en dat bij investeringen de maatschappelijke kosten worden meegewogen of gecompenseerd.

Een zorgvuldige belangenafweging, een goede samenhang tussen de verschillende maatregelen en een groot vermogen tot compromisvorming en conflictbeslechting zijn de centrale eisen die op dit terrein aan het openbaar bestuur moeten worden gesteld. Daarbij komt de noodzaak om gezien de grote variatie in problemen en oplossingsrichtingen gebiedsgericht te werk te gaan.

#### *Perspectieven voor decentralisatie*

In algemene zin geldt dat de in de vorige paragraaf geformuleerde eisen om een concentratie vragen van bevoegdheden ten aanzien van investeringen, exploitatie en vraagbeïnvloeding voor samenhangende vervoerssystemen op één niveau. Een op evenwichtige belangenafweging gebaseerd integraal vervoersbeleid van een gemeente of provincie behoort niet te worden verstoord door bijvoorbeeld een negatieve beslissing van het Rijk over de financiering of door het inbrengen van niet-passende elementen. Dat neemt uiteraard niet weg dat een rijksoverheid randvoorwaarden of eisen stelt. Wel dienen deze de vorm te hebben van doelprogrammering, en vooraf te gaan aan de besluitvorming van decentrale overheden. Daarnaast heeft het Rijk zijn eigen verantwoordelijkheid voor hoofdwegen en het kernspoorwegnet, vanwege de internationale aspecten en de omvang van de investeringen die de draagkracht van de decentrale overheden meestal te boven gaan.

De vragen concentreren zich niet op de verantwoordelijkheid voor de grote (inter)nationale routes en het puur lokale verkeer, maar rond de verantwoordelijkheid voor het regionale verkeer en vervoer. Processen van maatschappelijke schaalvergroting hebben juist daar geleid tot spanningen tussen de schaal van het bestuur en de schaal van de problematiek. In het najaar zullen de Raden nog adviseren over de vraagstukken rond de bestuurlijke samenwerkingsvormen die nodig zijn op dit beleidsterrein. Het centrale probleem is dat voor verschillende schaalniveaus een argumentatie valt te geven, waarom de bevoegdheden juist *op dat niveau* moeten worden geconcentreerd.

De vraag naar de perspectieven voor decentralisatie valt daarom in tweeën uiteen. De eerste vraag is welke taken die nu op rijksniveau zijn gelegd, op een nader te bepalen lager bestuursniveau kunnen en moeten worden gebracht. De tweede vraag is welk niveau - of welke niveaus - dat zouden moeten zijn. Met de decentralisatie van het stads- en streekvervoer naar de provincies en grote steden zijn op het terrein van de exploitatie van het openbaar vervoer de belangrijkste stappen gezet. Daardoor bestaan er in beginsel geen belemmeringen meer voor het geheel naar eigen inzicht afstemmen van exploitatiebeslissingen op de vervoersbehoefte. De relaties tussen het

provinciale en het grootstedelijke vernieuwingsbeleid kunnen zo beter worden gelegd. Wel rest nog de noodzaak de bestuurlijke decentralisatie te completeren (met en grotere tariefsvrijheid, de invoering van de chipkaart, en een verbeterde toerekening van vervoersopbrengsten) zodat ten volle de vruchten van decentralisatie kunnen worden geplukt.

Ten aanzien van investeringen in infrastructuur lijkt meer decentralisatie dan met de gebundelde doeluitkering tot nu toe is gerealiseerd niet alleen mogelijk maar ook wenselijk. Het niet honoreren van projecten die hoog op de agenda van decentrale overheden staan doorkruist de belangenafweging die op decentraal niveau is gemaakt. Het onthouden van goedkeuring of gelden schiet dan gaten in de integrale afweging die op decentraal niveau is gemaakt. Indien een aanvaardbare methode voor de verdeling van alle voor regionale en lokale infrastructuur bestemde middelen kan worden gevonden (en de financiële verantwoordelijkheid voor de exploitatie van het openbaar vervoer bij de regionale of lokale overheid is gelegd), is betrokkenheid van het Rijk bij deze investeringsbeslissingen overbodig.

Het berekenen van een prijs voor het gebruik van (weg)infrastructuur in verschillende vormen zal een belangrijk element gaan vormen van het overheidsbeleid. Voor zover dit gericht zal zijn op landelijke doelstellingen (bijvoorbeeld variabilisatie van de kosten van autogebruik) ligt decentralisatie niet in de rede. Als het gaat om prijzen als instrument voor verdeling van de schaarste ligt dit evenwel anders. De noodzaak van het inzetten van het prijsinstrument varieert sterk naar plaats en tijd, en het hanteren van het instrument heeft ingrijpende gevolgen voor het functioneren van (regionale) vervoerssystemen. Zowel de afweging tussen het gebruik van het prijsinstrument en andere oplossingen, als de beslissingen over plaatsen en tijden van toepassing en tariefhoogte, moeten daarom onderdeel uitmaken van het integrale vervoersbeleid op regionaal niveau.

Het vaststellen van regionale kaders voor het parkeerbeleid is een essentieel sluitstuk van een adequaat regionaal verkeers- en vervoersbeleid. Momenteel is het parkeerbeleid een mix van volledige decentralisatie (toepassing parkeerbelasting) en gedeeltelijke centralisatie (ABC-beleid). Ten aanzien van het heffen van parkeerbelasting is enige vorm van bovengemeentelijke afstemming noodzakelijk om een sturend mobiliteitsbeleid te kunnen voeren en om het afwentelen van negatieve externe effecten te voorkomen. Het ABC-beleid leent zich voor meer decentralisatie. De uniforme normering van verschillende typen locaties is te rigide. Dit pleit ervoor de uitvoering van het parkeerbeleid in lokale handen te houden, maar dit wel in te bedden in op regionaal niveau vast te stellen kaders.

Waar het gaat om het niveau waarop te decentraliseren bevoegdheden dienen te worden samengebracht, is de keuze in feite tussen twee opties. De eerste optie is dat de provincie centraal komt te staan, inhoudende dat de strategische beleidskeuzes ten aanzien van het regionale verkeer en vervoer door de provincie worden gemaakt, en dat belangrijke bevoegdheden op de onderscheiden deelterreinen van het verkeers- en vervoersbeleid in eerste

aanleg bij de provincie worden belegd. Twee centrale argumenten worden voor deze optie aangevoerd. Het eerste is dat de belangrijkste samenhangen, problemen en oplossingen de gemeentegrenzen (ver) te buiten gaan, en dat in toenemende mate zullen doen. Het tweede luidt dat voor een provinciale regierol de planningsbevoegdheden uit de Planwet verkeer en vervoer niet voldoen om de uitvoering van de essentiële onderdelen van het provinciale mobiliteitsbeleid te kunnen garanderen. 'Harde' bevoegdheden in de vorm van zeggenschap over bereikbaarheidsprogramma's en de daarbij behorende financiële middelen zijn daarvoor onmisbaar.

De andere optie is om in elk geval in de verstedelijkte delen van het land de strategische bevoegdheden en middelen te leggen bij de grote steden en centrumgemeenten. In dat geval zou voor het verkeer- en vervoersterrein een inrichting worden gekozen die sterk verwant is aan de ISV-structuur. De primaire rol valt toe aan de grote steden; waar die er niet zijn aan de provincie; een directe financiële relatie tussen Rijk en gemeente; beperking van de rol van de provincie tot toetsing van gemeentelijke programma's op met name genoemde criteria.

Bij de keuze tussen deze opties, of de keuze voor een combinatie van elementen van deze opties, willen de Raden twee kanttekeningen maken. In de eerste plaats zal, ongeachte de primaire bevoegdhedenverdeling, in de praktijk een reeks van bestuursvormen en samenwerkingsvormen ontstaan. Daar ontkomt geen enkele actor aan. In zijn advies over het Nationale verkeers- vervoersplan zal de Rob dit najaar met name ingaan op de noodzakelijke samenwerking op dit beleidsterrein.

De tweede kanttekening is erdat het alternatief van functionele regio's buiten beschouwing kan blijven. Dat is niet alleen het geval omdat een dergelijke figuur buiten de bestuurlijke hoofdstructuur valt, maar ook omdat de samenhang van mobiliteitsbeleid en economisch, ruimtelijk en stedelijke vernieuwingsbeleid zo sterk is, dat slechts het algemeen bestuur in staat zal zijn de noodzakelijke integratie te bewerkstelligen.

Alles afwegende komen de Raden vooralsnog tot de conclusie dat de keuze voor de tweede 'gemeentelijke' optie behalve op de algemene bezwaren tegen een dergelijke vorm van selectieve decentralisatie uiteindelijk op meer bezwaren stuit dan de 'provinciale' optie. Bij verkeer- en vervoer zijn de cruciale opgaven waar het openbaar bestuur voor staat en komt te staan (geïntegreerde maatregelen ten aanzien van investeringen en exploitatie) haast per definitie van een aard die de gemeentegrenzen van zelfs de grootste steden overstijgen. Het zwaartepunt dan leggen bij de centrale stad bergtdan het gevaar in zich van te eenzijdige afwegingen en het niet kunnen verkrijgen van de noodzakelijke medewerking van rand- en omliggende gemeenten of beide. Daarin onderscheidt het terrein zich bijvoorbeeld sterk van stedelijke vernieuwing: op dat terrein kon en kan worden volstaan met een bescheiden provinciale rol, omdat de externe effecten van stedelijk vernieuwingsbeleid beperkt zijn, en zich nauwelijks problemen voordoen die om simultane, qua

inhoud nauw op elkaar afgestemde maatregelen binnen en buiten de centrale stad vragen. Op het verkeers- en vervoersterrein zijn dit type effecten en problemen evenwel de *standaard*. Onvermijdelijk en noodzakelijk is het daarom dat de mogelijkheden voor bovenlokale sturing van de mobiliteit worden versterkt. Zeker waar het gaat om decentralisatie van rijkstaken en -middelen is daarom het provinciaal niveau in de meeste delen van het land het eerst aangewezen niveau als ontvanger van deze taken en middelen.

Dat is echter niet onvoorwaardelijk het geval. De Raden zijn van mening dat *in ieder geval* de grootste Kaderwetgebieden zodanig functioneren dat met toekennen van een provinciale rol in deze gebieden geen winst kan worden behaald.

Voor de overige delen van het land waren aan de vormgeving en kwaliteitsbewaking van maatregelen van decentralisatie op dit terrein de volgende drie voorwaarden te verbinden.

*Een legitimatie van de provinciale rol.* Deze ligt in de inhoud, de ernst en de noodzaak van een samenhangende aanpak van regionale mobiliteitsproblemen. Dat schept verplichtingen en daarmee ook aanwijzingen voor bijvoorbeeld de decentralisatie van infrastructuurmiddelen. Een beleidsarme verdeling of besteding van die middelen past daarin niet. Dat pleit ervoor dat de middelen voorlopig worden verdeeld op basis van een strategische visie en globale programma's, en waarin na afloop van een programmaperiode de provincie wordt afgerekend op haar prestaties.

*Een beperking van de provinciale rol.* Voor zover bij de besteding van middelen of beslissingen ten aanzien van exploitatie van het openbaar vervoer geen bovengemeentelijke aspecten een rol spelen, dient de provinciale beleidsvoering terughoudend te zijn en afwegingen van gemeenten of samenwerkende gemeenten te respecteren. In die gevallen ligt ofwel (partiële) doordecentralisatie voor de hand, dan wel een grote inbreng van de betrokken gemeenten bij de visie- en programmavorming

*Respecteren van de verschillen in schaal.* Daarin ligt de ratio van de provinciale regierol: de kring van de betrokken besturen varieert en kan niet gefixeerd worden in vaste subprovinciale regio's.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

Het voorgaande brengt de Raden tot de volgende conclusies en aanbevelingen. Decentralisatie mag niet worden gezien als alleen een vraagstuk van interbestuurlijke betrekkingen. Er is ook sprake van economische decentralisatie (privatisering) en van het betrekken van de *civil society* bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken.

De stand van het decentralisatiebeleid op dit moment vraagt om een herbezinning. Het marginale nut van nieuwe majeure decentralisatie-operaties is moeilijker aan te tonen. De tegenkrachten zijn daarenboven sterk. De ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen vragen om aangepaste antwoorden. Nieuwe decentralisatievoorstellen hebben alleen kans van slagen als zij worden ingegeven door de noodzaak van de maatschappelijke ontwikkelingen op het desbetreffende beleidsterrein. Het gaat hierbij om de kwaliteit van het overheidsbestuur in den brede. Decentralisatie is daarom maatwerk, maar de mogelijkheden daarvan zijn niet oneindig. De Raden kiezen daarom voor een specifiek decentralisatiebeleid waarbij vorm en inhoud sterk op elkaar worden betrokken. Daarbij hebben zij een algemene voorkeur voor territoriale decentralisatie boven functionele vanwege de waarde die zij hechten aan integraal bestuur, een waarde die in een complexe samenleving moeilijk kan worden overschat.

*Voorstellen tot decentralisatie van beleid dienen te worden ingegeven door de maatschappelijke ontwikkelingen op het desbetreffende beleidsterrein en dienen een antwoord te zijn op de bestuurlijke vragen die dergelijke ontwikkelingen met zich brengen. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs altijd te leiden tot een voorstel tot decentralisatie.*

De positie van de overheid is in de laatste decennia ingrijpend gewijzigd. Het sturend vermogen van de overheid is in zijn algemeenheid afgenomen. Vraagstukken van decentralisatie kunnen niet geïsoleerd worden benaderd alleen vanuit de overheid. In die zin achten de Raden de vraagstelling van de adviesaanvraag te gedateerd.

*Bij het vormgeven van toekomstig decentralisatiebeleid dient meer rekening te worden gehouden met de veranderde positie van de overheid in het maatschappelijk krachtenveld. Op een aantal terreinen moeten de mogelijkheden voor decentrale overheden om een regierol te voeren worden vergroot.*

Processen van maatschappelijke schaalvergroting stellen nadrukkelijk grenzen aan de mogelijkheden tot decentralisatie. De bestuurlijke schaal en de bestuurlijke functies zullen steeds minder op elkaar aansluiten. Dat vraagt om allerlei bestuurlijke arrangementen van samenwerking op het schaalniveau tussen de drie bestuurslagen in. De verschillende vormen van decentralisatie

horen te worden bepaald door de inhoud van de desbetreffende bestuurlijke problematiek en door de aan de orde zijnde verhoudingen tussen de bestuurslagen. Maatwerk is hier het devies.

*Houdbaar decentralisatiebeleid vraagt om maatwerk. Criteria die daarbij worden gehanteerd hebben betrekking op de aanwezigheid van een bovenlokale problematiek, de wenselijkheid van een beleidsvrije ruimte, het voorkómen van externe effecten van beleid en de relatieve krachtsverhoudingen tussen de bestuurslagen.*

Specifieke vormen van decentralisatie bergen echter het gevaar in zich van een onoverzichtelijk geheel van niet op elkaar aansluitende bestuurlijke samenwerkingsvormen, waardoor de ‘bestuurlijke drukte’ onevenredig en onnodig toeneemt. Het is aan de sectordepartementen hiermee te rekenen en aan BZK hierop toezicht te houden.

*Specifieke vormen van decentralisatie op aanpalende beleidsterreinen worden aan elkaar aangepast en waar mogelijk geïntegreerd.*

Er is een ontwikkeling geweest van sectorale initiatieven naar een generiek decentralisatiebeleid en van een generiek beleid naar een specifiek beleid. Omdat de gemakkelijke en voor de hand liggende terreinen voor decentralisatie inmiddels wel zijn betreden en omdat de centraliserende tegenkrachten sterk, zijn is het nodig dit specifiek beleid met kracht ter hand te nemen.

*In het kader van een nieuwe fase in het decentralisatiebeleid is het nodig dat gekozen gaat worden voor een speerpuntenbenadering, waarbij aan het begin van een kabinetsperiode één of enkele passende beleidsterreinen worden geselecteerd waarop met name in die periode substantiële stappen worden gezet ter uitvoering van nieuwe decentralisatievoorstellen.*

De effectiviteit van het overheidsbeleid (en daarom is het te doen bij het decentralisatiebeleid) wordt vergroot als bij nieuwe voorstellen voor decentralisatie wordt gestreefd naar een vergroting van de samenhang met andere reeds door decentrale overheden uitgevoerde taken.

*Er wordt bij voorrang gezocht naar speerpunten die ertoe leiden dat de samenhang van de te decentraliseren taken met reeds eerder gedecentraliseerde taken of met autonome taken van de decentrale overheden wordt vergroot (zie hieronder enkele van de sectorale aanbevelingen).*

Decentralisatie heeft de meeste meerwaarde indien er niet alleen uitvoeringstaken worden overgeheveld maar ook en vooral beleidsruimte. Decentrale overheden moeten niet ‘verworden’ tot uitvoeringskantoren van de centrale overheid.



*Decentrale overheden moeten zo nodig nee durven zeggen tegen een decentralisatievoorstel indien dit vooral uitvoering betreft zonder de daarbij behorende beleidsvrijheid.*

Een vergroting van het decentrale belastinggebied leidt op zichzelf niet tot een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid. Dat is echter wel het geval met een verruiming van het instrumentarium en met het vergroten van differentiatiemogelijkheden van het bestaand belastinginstrumentarium.

*De differentiatiemogelijkheden binnen de OZB worden verruimd en gemeenten krijgen meer mogelijkheden tot fiscalisering van boetes, waarmee ook hun mogelijkheden tot bestuurlijke handhaving worden vergroot.*

De veranderende positie van de overheid brengt met zich dat decentrale overheden zich vaker in een 'regierol' geplaatst zien. Het knelpunt hierbij is dat er binnen de bestuurskolom vaak wel is gedecentraliseerd (of gedeconcentreerd) maar niet in de maatschappelijke kolommen of binnen sectorale overheidskolommen. Daardoor is het voor het lokaal bestuur moeilijk bindende afspraken te maken met hun partners. Met name op het gebied van de lokale veiligheid lopen de gemeenten daar tegen aan. Voorzover die partners onderdeel uitmaken van een andere overheid valt hier wat aan te doen.

*Ter versterking van de mogelijkheden op lokaal vlak een integraal veiligheidsbeleid te voeren moet worden nagegaan welke mogelijkheden er bij de gemeentelijke counterparts op dit terrein zijn te komen tot een deconcentratie van bevoegdheden zodat lokale overheden beter in staat worden gesteld met hen bindende afspraken te maken, zonder dat deze worden gehinderd of doorkruist door centraal (sectoraal) beleid.*

Omdat de positie van de overheid binnen het maatschappelijk krachtenveld is veranderd en vormen van interactief bestuur opgang hebben gemaakt, hangt de kwaliteit van het bestuur mede af van de organisatorische kracht van maatschappelijke organisaties op decentraal niveau. Op centraal niveau nemen deze veelal een krachtige positie in, op decentraal niveau is dat vaak niet het geval. Dit is mede een reden waarom voorstellen voor decentralisatie vanuit deze hoek lang niet altijd op instemming kunnen rekenen. Er is dus een strategisch belang van decentrale overheden geconfronteerd te worden met sterke maatschappelijke partners op decentraal niveau.

*Decentrale overheden dienen het tot hun verantwoordelijkheid te rekenen dat maatschappelijke partners op decentraal niveau in staat zijn hun gelijkwaardig tegenspel te bieden. Dat kan de kwaliteit van het decentraal beleid ten goede komen en dat kan leiden tot een strategische partner bij het bevorderen van het decentralisatiebeleid.*

Het platteland maakt een aantal stormachtige ontwikkelingen door en zal daarmee ook in de komende jaren mee geconfronteerd worden. Het rijksbeleid is gefragmenteerd en sectoraal. De afstand van het Rijk tot de gedifferentieerde regionale en lokale problematiek is te groot om het Rijk een rol als regisseur te laten spelen. Die rol komt in dit verband eerder aan de provincie toe in nauwe samenhang met de inliggende gemeenten. Omdat de problematiek van de plattelandsontwikkeling zich niet in alle gemeenten voordoet, en zeker niet in vergelijkbare mate, is naar het oordeel van de Raden in dit geval een vorm van gedifferentieerde decentralisatie het meest gewenst.

*Er wordt een brede doeluitkering gevormd voor plattelandsontwikkeling, waarbij in navolging van de ISV-systematiek een onderscheid wordt gemaakt tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten. De rol van de provincie daarbij is te toetsen of de activiteiten van de inliggende gemeenten passen in de bredere rijkskaders, niet leiden tot concurrentievervalsing of tot afwenteling van externe effecten.*

De veranderingen in de zorgvraag, zowel kwalitatief als kwantitatief, vragen om een herordening van taken op dit gebied. De ervaringen die zijn opgedaan met decentralisatie op het brede terrein van welzijns-voorzieningen (met name ten aanzien van gehandicapten) dienen hierbij ter harte te worden genomen.

*Bij het verder decentraliseren van taken op het terrein van de gezondheidszorg dient in het belang van het onafhankelijk van elkaar organiseren van de beoordeling van het recht op een verstrekking en van de verstrekking zelf in acht te worden genomen. Organisaties van zorgvragers behoren een volwaardige gesprekspartner te kunnen zijn van de decentrale overheden. Zo nodig worden zij in die positie ondersteund door de desbetreffende overheid.*

Demografische ontwikkelingen zullen ertoe leiden dat het zwaartepunt van de AWBZ zal verschuiven naar voorzieningen en verstrekkingen met een niet strikt medisch karakter. De samenhang met het lokaal beleid op terreinen van wonen en welzijn neemt hierdoor toe.

*De voorzieningen en verstrekkingen in de AWBZ met een niet medisch karakter (huishoudelijke hulp, gezinszorg, hulp bij A.D.L.) worden onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheid en in de sfeer van de WVG ondergebracht. Gelet op de omvang en het belang van deze operatie pleiten de Raden ervoor deze verandering aan te merken als speerpunt van decentralisatiebeleid in de volgende kabinetsperiode.*

De toenemende groei van de mobiliteit en de daarmee gepaard gaande groei van de regionale problematiek vragen om een geïntegreerd afwegingskader op het regionaal niveau. De integratie betreft zowel de afweging tussen investeringen in infrastructuur voor particulier en voor collectief vervoer en de afweging tussen de kosten van investeringen en exploitatie.

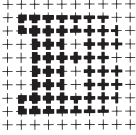
*Het instellen van regionale mobiliteitsfondsen waarbij beslissingen over de aanleg van infrastructuur en het beprijzen daarvan en over de inzet en exploitatie van openbaar vervoer in één hand komen is gewenst. De provincies en de daarvoor in aanmerking komende grootstedelijke gebieden worden, onder nader te stellen voorwaarden, de beheerders van deze regionale mobiliteitsfondsen, en zij worden verantwoordelijk voor het vaststellen van regionale kaders waarbinnen de lokale overheden hun parkeerbeleid dienen uit te voeren.*

Rob



## Bijlage I

### Adviesaanvraag.

		Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	
<p>Aan</p> <p>De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout Postbus 2011 2500 EA Den Haag</p>			
Bijlagen  Inlichtingen bij dr. M. van Muijen  Onderwerp Adviesaanvraag over decentralisatie vraagstukken	Uw kenmerk	Ons kenmerk GSIB/IR99/u69414  Door kiesnummer 0703026143  Departementsonderdeel DGOB/DGSIB/IB	Datum 18 mei 1999
<p>Geachte mevrouw Leemhuis-Stout,</p> <p>Gaarne verzoek ik de Rob/Rfv om gezamenlijk advies over het vraagstuk van de decentralisatie. Het kennismakingsgesprek met de leden van de Rob d.d. 31 maart jl. indachtig, waag ik het zelfs u om een 'prikkelend' advies te verzoeken. De tekst van de adviesaanvraag is op 7 mei jl., na behandeling in de ICOB op 22 april en de RJBV op 4 mei, in de Ministerraad besproken en vastgesteld.</p> <p>Over decentralisatie zijn de laatste jaren vele verzen geschreven. Talrijke taken zijn -met succes- van het rijk naar provincies en gemeenten overgeheveld; zeer veel specifieke uitkeringen zijn vervallen, gebundeld of gedereguleerd. Dat gebeurt sinds de jaren 90 niet meer via de bekende grote decentralisatie-operaties, maar door afzonderlijke decentralisatie-trajecten (denk bijvoorbeeld aan het monumentenbeleid, de opvang nieuwkomers, algemene bijstandstoeslagen, onderwijs etc.), die een integrale benadering in samenwerking met andere organisaties en instellingen vereisen. Cruciaal daarbij is steeds de aandacht voor een heldere verdeling van publieke verantwoordelijkheden en overdracht van bevoegdheden en (financiële) middelen. Dat is vooral van belang nu steeds meer varianten op pure decentralisatie zijn ontstaan.</p> <p>Ook het huidige kabinet streeft, zo staat ook in het Regeerakkoord, naar decentralisatie van taken (en daarbij behorende financiële middelen), die naar hun aard beter door de mede-overheden kunnen worden uitgevoerd. In mijn nota 'Inrichting en functioneren binnenlands bestuur' wordt in het kader van dit decentralisatiestreven een verschuiving naar meer maatwerk en zorg voor de kwaliteit van decentralisatieprocessen aangemoedigd. Dit decentralisatiestreven wordt ingegeven door de wens het idee van partnerschap zoals dat ook aan het bestuursakkoord-nieuwe stijl (BANS) ten grondslag ligt, steviger vorm te geven. Daarmee komt ook de begeleiding van de uitvoering, evaluatie en monitoring steeds prominenter in de aandacht. De vorm en mate waarin betrokkenheid van de centrale overheid aanwezig blijft, stelt bovendien hoge eisen aan de interactie en informatie-</p>			
Postadres Postbus 20011 2500 EA Den Haag	Telefoon (070) 302 63 02 Telefax (070) 363 91 53	Bezoekadres Schedeldoekshaven 200 2511 EZ Den Haag	Verzoeken bij beantwoording datum, kenmerk en onderwerp te vermelden

uitwisseling tussen de overheden. In deze context moet mijn verzoek aan de Rob/Rfv om advies begrepen worden.

Naar de kwalitatieve effecten van decentralisatie is reeds vaker onderzoek verricht, bijvoorbeeld in het kader van het meerjarig onderzoeksprogramma 'Effecten van Decentralisatie'. In het eindrapport 'Decentraliseren met beleid' (naar de auteur 'rapport Fleurke' genoemd), dat de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken in juni 1997 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, presenteert de auteur vele beslisregels ten aanzien van bestuurlijke effecten van decentralisatie die een uitdrukking zijn van kwalitatief goed bestuur (maatwerk, integrale beleidsvoering, slagvaardigheid, efficiëntie en zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten). Van mijn kant voeg ik daar de uitgangspunten uit de nota 'Krachtige gemeenten' aan toe. Hoewel het door de onderzoekers ontwikkelde analysemodel helpt bij het ordenen van decentralisatiegedachten en een goed handvat biedt om overleg te voeren met betrokkenen, wordt daarmee niet automatisch verzekerd dat het decentrale bestuur kwalitatief voldoende is toegerust en ingericht om bepaalde verantwoordelijkheden te kunnen dragen en effecten te kunnen bereiken. Bovendien kan aan de principiële vraag hoe politiek-bestuurlijke decentralisatie zich verhoudt tot de ook vaak gesignaleerde maatschappelijke centralisatie (schaalvergroting) op het niveau van een algemeen analysemodel ook onvoldoende recht worden gedaan. Daarvoor is een nadere uitwerking en beoordeling per beleidsterrein mijns inziens noodzakelijk.

Allereerst verzoek ik de Rob/Rfv om een analyse van de (onderzoeken naar de) feitelijk gerealiseerde meerwaarde van decentralisaties (naar provincies en gemeenten) tot dusver. Bovendien verzoek ik de Rob/Rfv mij te adviseren over de vraag op welke nieuwe beleidsterreinen zij, onder welke voorwaarden, kansen en mogelijkheden voor decentralisatie zien? En ook: op welke terreinen verdergaande decentralisatie doorgevoerd zou kunnen worden?

Vervolgens verzoek ik de beide raden -ter concretisering van en in vervolg op het rapport Fleurke- om advies over de manieren waarop bij decentralisatie op de door de Rob/Rfv aangedragen terreinen de kwaliteit zowel vooraf als tijdens het proces een toetssteen kan zijn en gegarandeerd kan worden. En ook: op welke wijze recht kan worden gedaan aan de verantwoordelijkheid van de centrale overheid, hetzij in de vorm van het stellen van randvoorwaarden vooraf, of in het begeleiden van de uitvoering, evaluatie en monitoring?

Ik verzoek u bij de ontwikkeling van voorstellen de praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid in ogenschouw te nemen door 'interactief' te werk te gaan en dus de reacties van de betrokken departementen bij uw advisering te betrekken. Daarnaast is het mijns inziens van belang dat u ook bij het IPO en de VNG te rade gaat om uit ervaringen van provincies en gemeenten met decentralisatie te putten. Daarmee wordt het mogelijk met uw advies aan te sluiten bij de actuele agenda van politiek-bestuurlijk Nederland. Gaarne zou ik uw advies in juni volgend jaar tegemoet zien. Dat geeft mij de gelegenheid een reactie voor te bereiden alvorens ik uw advies en mijn reactie daarop voorleg aan onder andere het BANS Overhedenoverleg.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

A. Peper



## Bijlage II

### Geraadpleegde literatuur.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken: *Notitie inrichting en functioneren binnenlands bestuur*, Tweede Kamer 1998-1999, 26422 nr. 2
- F. Fleurke, R. Hulst en P.J. de Vries: *Decentraliseren met beleid*, Den Haag, SDU 1997
- Ministerie van Binnenlandse Zaken: *Beleidsnotitie Gemeentelijke Herindeling*, Tweede Kamer 1998-1999, 26331, nr.2.
- M. Oosting: *Aspecten van decentralisatie*, Den Haag SDU 1984
- J.J. Koffijberg: *Tussen sturen en schipperen: decentralisatie van de volkshuisvesting*, Delft DUP 1997
- Ministerie van Binnenlandse Zaken: *Decentralisatienota*, Den Haag SDU 1980
- Bijzondere commissie vraagpunten decentralisatie (Cie Franssen): *Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven*, Den Haag SDU 1993.
- F.Fleurke, R. Hulst en P.J. de Vries: *Verkenning van bestuurlijke regimes*. Amsterdam VU 1993.
- SCP: *Rapportage welzijnswerk*. Delen 1 tot en met 4. Den Haag, SCP, 1991, 1991, 1993, 1994.
- Ipso Facto: *Een verstrekkende wet: evaluatie WVG*. Den Haag VUGA 1995.
- M. Honigh e.a.: *Beleidsexperiment budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering sociale werkvoorziening*, Den Haag VUGA 1993.
- J.J. van den Berg, W. de Jong: *Openbaar bestuur: de grenzen van decentralisatie*. Spec. uitgaven Staatscourant 1999 nr. 106. Den Haag SDU, 1999.

## **Bijlage III**

### **Lijst van geïnterviewde personen**

#### **Plattelandsontwikkeling**

- De heer drs. E.W.J. Ford, Interprovinciaal Overleg
- Mevrouw C. Ludikhuize, directeur Passage, christelijk-maatschappelijke vrouwenbeweging
- De heer mr. J.A.V.F.M. Peters, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De heer prof. dr. ir. J.D. van der Ploeg, ruraal socioloog, Landbouwwuniversiteit Wageningen
- De heer mr. E.C.B. van de Poel, senior beleidsmedewerker, afdeling Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Milieu, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De heer ir. D.A.M. Risseeuw, manager 'open teelten', LTO Nederland
- De heer drs. S.A. Sprengers, Hoofd afdeling Groene Ruimte, Stichting Natuur en Milieu
- De heer J. Weierink, Burgemeester gemeente Loon op Zand
- Mevrouw O.M.T. Wolfs, gedeputeerde Provincie Limburg

#### **Veiligheid**

- De heer R. van Bennekom, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De heer dr. J.C.J. Boutellier, beleidscoördinator Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, Ministerie van Justitie
- De heer mr. R.O. Beswerda, afdeling Bestuurszaken, Provincie Fryslân
- De heer N. van Mourik, Hoofd bestuursdienst, Gemeente Den Haag
- De heer C. Rog, beleidsmedewerker bestuursdienst, Gemeente Den Haag
- De heer mr. R.E.J. Veldhuyzen van Zanten, kabinetschef, Provincie Fryslân

#### **Verkeer en vervoer**

- De heer ing. R.J. Bakker, Sector Ruimte, Milieu en Wonen, Gemeente Deventer
- De heer drs. P.S. Dingemanse, Raad voor verkeer en waterstaat
- De heer ing. T. Draisma, Sector Ruimte, Milieu en Wonen, Gemeente Deventer
- De heer drs. R.M. Gremmen, Hoofd afdeling Algemeen Ledenbelang, ANWB
- De heer drs. A. Noordermeer, Interprovinciaal Overleg
- De heer mr. E.C.B. van de Poel, senior beleidsmedewerker, afdeling Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Milieu, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De heer drs. F.A.M.M. van der Steen, Interprovinciaal Overleg
- De heer ir. H.J.M. Verkooijen, algemeen secretaris, Raad voor verkeer en waterstaat
- De heer drs. H.A. Wierenga, Raad voor verkeer en Waterstaat
- De heer drs. H.J.Th. Wilmer, afdeling Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Milieu, projectleider VERDI, Vereniging van Nederlandse Gemeenten



**Zorg**

- Mevrouw drs. G. Abrahamse, Protestant-Christelijke Ouderenbond
- De heer M.P.M. Mathijssen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De heer drs. A. Noordermeer, Interprovinciaal Overleg
- De heer drs. P. Vos, algemeen secretaris, Raad voor de Volksgezondheid & Zorg
- De heer dr. P.A.K. Vreeswijk, Hoofd afdeling decentraal beleid, Gehandicaptenraad

Rob

/58/

**Bijlage IV**  
**Samenstelling van de Raden**

Raad voor het openbaar bestuur  
Raad voor de financiële verhoudingen