

De gedifferentieerde eenheidsstaat

Advies over uniformiteit en pluriformiteit

in het openbaar bestuur



mei 2007

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Adviesaanvraag	9
1.3 Relatie met eerdere adviezen van de Raad	10
1.4 Relatie met vertrouwen in het openbaar bestuur	12
1.5 Karakter van het advies	13
1.6 Opbouw van het advies	13
2. Betekenis en belang van differentiatie	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Vormen van differentiatie	15
2.2.1 Differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid	15
2.2.2 Differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid	16
2.2.3 Differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden	16
2.3 De urgentie van differentiatie	17
2.3.1 Differentiatie en de grote steden	17
2.3.2 Differentiatie en regionale samenwerking	19
2.4 Differentiatie en interbestuurlijk vertrouwen	21
3 Differentiatie: een kwestie van politieke oordeelsvorming	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Uniformiteit en pluriformiteit als complementaire waarden	25
3.3 Differentiatie en politieke oordeelsvorming	27
3.4 Uiterste begrenzing: de waarden van de democratische rechtsstaat	27
3.5 Differentiëren is legitimeren	29
4. Afwegingskader bij differentiatie	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Afwegingskader: zes vragen	31
4.3 Voor welk inhoudelijk probleem is differentiatie een oplossing?	31
4.4 Aan welke vorm van differentiatie bestaat behoefte?	31
4.5 Op welke (grond)wettelijke grenzen stuiten de verschillende vormen van differentiatie?	32
4.5.1 Differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid	32
4.5.2 Differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid	33
4.5.3 Differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden	34
4.6 Zijn er mogelijkheden om te experimenteren met differentiatie?	35
4.7 Wat zijn de consequenties van Europees recht voor differentiatie?	36
4.8 Welke implicaties heeft differentiatie voor het stelsel van financiële verhoudingen?	37

5. Resumé	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Actuele ontwikkelingen	41
5.2.1 Coalitieakkoord	41
5.2.2 VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet	42
5.3 Conclusies en tien aanbevelingen	42
Literatuur	47
Bijlage I	
Adviesaanvraag	51
Bijlage II	
Grondwettelijke bepalingen ten aanzien van uniformiteit en autonomie	54
Bijlage III	
Overzicht van uitgebrachte adviezen	55
Bijlage IV	
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	59
Bijlage V	
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	62

Voorwoord

De vraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Raad voor het openbaar bestuur om te adviseren over het thema differentiatie heeft in de loop van de onderzoeksperiode een steeds grotere actualiteitswaarde gekregen. Differentiatie is in bestuurlijk Nederland een urgent vraagstuk geworden door veranderende bestuurlijke betrekkingen tussen Rijk en decentrale overheden. Maatwerk, bilaterale afspraken tussen (groepen van) gemeenten en Rijk over de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken leiden onvermijdelijk tot meer pluriformiteit.

De Raad geeft met dit advies te kennen zich te willen mengen in het actuele debat over differentiatie. De bijdrage aan dit debat is gericht op begripsverheldering, een overzicht van de stand van de discussie, de betekenis van differentiatie voor de interbestuurlijke betrekkingen en de voorwaarden waaraan differentiatie naar de opvatting van de Raad moet voldoen.

Meer differentiatie, of in andere bewoordingen: het streven naar meer pluriformiteit in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat, is in de ogen van de Raad in beginsel een positieve ontwikkeling, mits dit streven bijdraagt aan het vergroten van het probleemoplossende vermogen van de overheid. Een versterking van het vertrouwen in de overheid kan het positieve gevolg zijn. Van politici en bestuurders wordt dan wel verlangd dat zij verschil aandurven en aanspreekbaar zijn op de gemaakte keuzes en afwegingen.

Het advies is voorbereid door een werkgroep die als volgt was samengesteld: drs. W.J. Möhring (raadslid, voorzitter projectgroep), mr.dr. S.C. van Bijsterveld (raadslid), drs. P.A. Lankhorst (raadslid), drs. H. van Dijk (adviseur, projectleider), dr. P.J.M. de Goede (senior adviseur). Inhoudelijke bijdragen zijn geleverd door mr. G.A. van Nijendaal (plaatsvervangend secretaris) en drs. P.W. Tetteroo (adviseur).

Het was de opdracht van de minister om de Raad voor de financiële verhoudingen bij de totstandkoming van het advies te betrekken. Deze betrokkenheid heeft daadwerkelijk plaatsgevonden en de Rfv kan met de inhoud van het advies instemmen.

In de voorbereiding van het advies is gesproken met een groot aantal mensen. Tevens heeft een expertmeeting plaatsgevonden. De Raad dankt hierbij in het bijzonder de volgende personen:

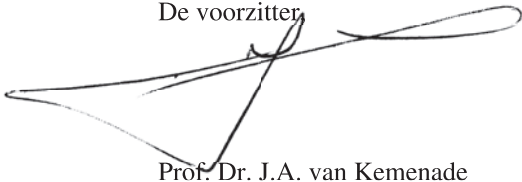
Prof.mr. J.W.M. Engels, lid van de Eerste Kamer en bijzonder hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde aan de Universiteit Leiden, drs. C.J.G.M. de Vet, burgemeester van Leusden, mr. W.C.T.F. de Zeeuw, directeur nieuwe markten Bouwfonds en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, prof. dr. F. Hendriks, hoogleraar vergelijkende bestuurskunde, Universiteit van Tilburg, mr. M.R. Schurink, hoofd afdeling Strategie en

Beleidsprogrammering, gemeente Dordrecht, drs. E. Oetelmans, coördinator
GSB, gemeente Amsterdam, M. Bolhuis, accountmanager van de G27, Zwolle.

Verder is met een aantal ambtenaren van het ministerie van BZK gedurende het
adviestraject constructief en prettig overlegd. De inhoud van het advies blijft
vanzelfsprekend geheel voor rekening van de Raad.

Den Haag, mei 2007.

De voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Prof. Dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,

A handwritten signature in black ink, featuring a large loop on the left side and a long horizontal stroke extending to the right.

Drs. C.J.M. Breed

Samenvatting

Dit is een advies over differentiatie in het openbaar bestuur, over de balans tussen uniformiteit en pluriformiteit in de interbestuurlijke betrekkingen.

De Raad is van mening dat de balans tussen uniformiteit en pluriformiteit in de interbestuurlijke betrekkingen toe is aan herijking. Meer oog voor de positieve waarde van pluriformiteit is gewenst. De traditioneel sterke gerichtheid op uniformiteit behoeft relativering.

Differentiatie is voor de Raad geen doel op zichzelf. Differentiatie is alleen aan de orde wanneer daarmee het probleemoplossende vermogen van het openbaar bestuur toeneemt en daarmee ook een bijdrage wordt geleverd aan het herstel van het vertrouwen in het openbaar bestuur.

De Raad acht het van belang om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van differentiatie:

- differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid
- differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid
- differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden

Differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid

Differentiatie in (uitvoering van) beleid op lokaal niveau is het resultaat van decentralisatie en lokale autonomie, dan wel van beleidsvrijheid van gemeenten bij medebewind. De Raad is van mening dat de mogelijkheden voor deze vorm van differentiatie met kracht gestimuleerd moeten worden. De behoefte aan maatwerkoplossingen op lokaal niveau verdraagt zich niet met een centralistische denkwijze en gelijkheidsdenken op rijksniveau, al is soms ook op lokaal niveau sprake van een gebrek aan durf om te differentiëren.

Differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid

Het Rijk beschikt over de mogelijkheid om bij of krachtens de wet bepaalde taken, bevoegdheden en middelen selectief toe te kennen aan gemeenten c.q. provincies. Van deze 'opgelegde' vorm van differentiatie wordt ook daadwerkelijk gebruik gemaakt (steeds vaker op initiatief van decentrale overheden). De Raad staat niet ten principale afwijzend tegenover selectief rijksbeleid. Deze vorm van differentiatie is niet taboe, maar vergt wel zorgvuldige motivering en mag vanzelfsprekend niet ontaarden in willekeur.

Differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden

Met differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden moet terughoudendheid betracht worden. Met deze vorm van differentiatie raakt men immers aan de kernelementen van het openbaar bestuur, die naar de mening van de Raad grondwettelijk verankerd dienen te zijn.

De Raad kan zich ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden wel vinden in tijdelijke, experimentele vormen van differentiatie. Ook bij de overige vormen van differentiatie kunnen experimenten het leervermogen van het openbaar bestuur versterken. Pluriformiteit staat in de ogen van de Raad ook voor oefenen, ruimte voor het experiment, leren van fouten. De aanpak van complexe en dynamische maatschappelijke problemen vraagt daar soms om.

Binnen het kader van de democratische rechtsstaat is de besluitvorming over differentiatie een kwestie van *politieke* oordeelsvorming. De politiek beslist of de aanpak van specifieke maatschappelijke problemen gediend is met een of andere vorm van differentiatie en maakt daarmee afwegingen over de mate van uniformiteit en pluriformiteit.

Dat vraagt wel om assertiviteit van politici en bestuurders. Zij moeten 'verschil' aandurven. 'Verschil maken' vraagt om herkenbare keuzes van politiek en bestuur en om aanspreekbaarheid op die keuzes en de afwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld. Voor alle bestuursniveaus geldt: differentiëren is legitimeren!

Grondwet en organieke wetgeving leggen naar de mening van de Raad geen onaanvaardbare beperkingen op aan de onderscheiden vormen van differentiatie. De Raad acht het daarom niet noodzakelijk om met het oog op differentiatie in te zetten op herziening van de Grondwet en/of organieke wetgeving.

Bij differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid of bij differentiatie in de bestuurlijke inrichting treden er wel spanningen op met de (uniforme) uitgangspunten van de Financiële verhoudingswet, die nopen tot een zorgvuldige afweging van de nadelige gevolgen voor de uitgangspunten van deze wet.

Differentiatie gaat hand in hand met een op vertrouwen gestoelde interbestuurlijke cultuur. Differentiatie staat niet gelijk aan meer bestuurlijke drukte. Van bestuurlijke drukte is in de ogen van de Raad sprake wanneer partijen elkaar voor de voeten lopen of met elkaar concurreren en de inhoudelijke oplossing van een maatschappelijk probleem naar de achtergrond verdwijnt. Een situatie waarin de oplossing van maatschappelijke problemen merkbaar voorop staat in de bestuurlijke samenwerking hoeft niet tot bestuurlijke drukte te leiden, hoe complex en druk het speelveld ook is. Complexe en dynamische maatschappelijke problemen gaan onvermijdelijk gepaard met vervlechting en overlap. Een dogmatisch streven naar vermindering van het aantal betrokken partijen c.q. bestuurslagen is daarop niet het antwoord.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de adviesaanvraag en de relatie van het onderhavige advies met eerdere adviezen van de Raad. Tevens wordt de relatie van differentiatie met het herstel van vertrouwen in het openbaar bestuur aangegeven. Ten slotte worden karakter en opbouw van het advies aangestipt.

1.2 Adviesaanvraag

De laatste jaren is met de publicatie van verschillende adviezen¹ en discussiestukken² differentiatie hoog op de agenda van bestuurlijk Nederland komen te staan. Onlangs bleek differentiatie ook een prominent thema voor het vierde kabinet Balkenende.³ De conclusie is duidelijk: in bestuurlijk Nederland is behoefte aan meer differentiatie als een mogelijke oplossing voor uiteenlopende problemen.

De vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad gevraagd over het thema differentiatie te adviseren om daarmee een bijdrage te leveren aan de zoektocht “naar de balans die binnen de overheid moet worden gevonden tussen enerzijds de idee van de eenheidsstaat en anderzijds het gedecentraliseerde karakter van die eenheidsstaat. Bovendien behartigt de staat ook uiteenlopende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die uitnodigen tot vragen en discussie over differentiatie. Tegenover taken, bevoegdheden of verantwoordelijkheden die nopen tot actie, en waarbij doelmatigheid en doeltreffendheid kernbegrippen zijn, staan taken, bevoegdheden of verantwoordelijkheden waarbij noties van rechtmatigheid, rechtszekerheid of rechtsgelijkheid meer op de voorgrond treden. (...) Differentiatie draagt bij aan effectiever bestuur, maar kan de rechtsgelijkheid ondermijnen”, aldus de adviesaanvraag.⁴ De minister vraagt welke mechanismen nodig zijn om de balans tussen flexibiliteit, maatwerk en ruimte voor experimenten aan de ene kant en overzichtelijkheid en stabiliteit aan de andere kant te bewaren.

¹ Zoals het advies van de Commissie Toekomst lokaal bestuur, *De wil tot verschil*, in opdracht van de VNG, Den Haag, 2006.

² Zoals het discussiestuk van de minister van BZK over ‘Maatwerk in het middenbestuur’ (2 mei 2006).

³ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, Den Haag, 2007, p. 36-37.

⁴ De tekst van de adviesaanvraag is als bijlage bij dit advies opgenomen.

De Raad wordt gevraagd zich over zes specifieke vragen uit te spreken.

Die vragen hebben betrekking op:

1. begripsverheldering: wat is differentiatie en welke vormen kan differentiatie aannemen?
2. hoe verhoudt differentiatie zich tot het gelijkheidsbeginsel?
3. in hoeverre zijn eenvoud en regelmaat belangrijke waarden in zichzelf, die in gevaar kunnen komen bij meer differentiatie?
4. wat is de relevantie van de Europese context voor de mogelijkheden van differentiatie?
5. welke consequenties heeft differentiatie voor het stelsel van financiële verhoudingen?
6. de concluderende vraag: zijn er grenzen aan differentiatie en op grond waarvan zijn deze te bepalen? Wat is de optimale balans tussen eenheidsstaat en decentrale pluriformiteit, tussen flexibiliteit/maatwerk en ruimte voor experimenten aan de ene kant en overzichtelijkheid/stabiliteit aan de andere kant? Welke mechanismen zijn nodig om deze balans te vinden en te bewaken?

De Raad gaat in dit advies op alle vragen in, waarbij de eerste en de zesde vraag, over begripsverheldering en over de grenzen aan differentiatie, de kernvragen zijn. De Raad voor de financiële verhoudingen is betrokken geweest bij de beantwoording van de vijfde vraag. De overige vragen preludeerden min of meer op de laatste vraag: de minister verwijst hier naar aspecten die de grenzen van differentiatie mede bepalen.

1.3

Relatie met eerdere adviezen van de Raad

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft zich in eerdere adviezen al uitgesproken over aspecten van differentiatie.

Lokale autonomie

In een gezamenlijk advies met de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft de Raad de waarde en de betekenis van een sterke gemeentelijke autonomie beklemtoond. Gemeenten moeten in staat worden gesteld om “integrale, op de lokale maat toegesneden, innovatieve en efficiënte maatregelen en voorzieningen te treffen voor de lokale gemeenschap. Dát is de bestuurlijke en maatschappelijke betekenis van gemeentelijke autonomie anno 2005.”⁵ Op dit moment is dat niet het geval, constateren de Raden. “Er tekent zich een verantwoordings- en afrekencultuur af met een verlamdend effect op het lokaal bestuur, waarvan moet worden gezegd dat er in het verleden door de gemeenten ook te weinig tegenspel is geboden ten aanzien van deze ontwikkelingen. Te vaak ligt aan sturing of bemoeienis door het Rijk echter geen dwingende beleidsmatige oorzaak, maar een centralistische denkwijze

⁵ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, 2005, p. 7.

en misplaatst gelijkheidsdenken ten grondslag. Dit speelt vooral bij rijksmaatregelen en parlementaire interventies waaraan de opvatting ten grondslag ligt dat de beleidsuitvoering, het voorzieningenniveau en de lastendruk van gemeenten overal hetzelfde moeten zijn. (...) Niet uniformiteit en (absolute) gelijkheid, maar verscheidenheid en vertrouwen in de gezonde werking van de lokale democratie moeten voorop staan. Dit kan, mag en moet volgens de Raden betekenen dat er verschillen in beleidsuitvoering, voorzieningenniveau en lastendruk tussen gemeenten bestaan”.⁶

Vershil moet er zijn

In het advies “Vershil moet er zijn” stelde de Raad “dat de formele wet, maar ook gedelegeerde regelgeving, waar mogelijk meer ruimte moeten scheppen voor situationele differentiatie, bijvoorbeeld door open normen, globale zorgplichten, hardheidsclausules, responsieve regeltoepassing, etcetera”.⁷ In dit advies richt de aandacht van de Raad zich op het vraagstuk van (on)gelijke behandeling, een vraag die direct verband houdt met de vraag hoe ver differentiatie mag gaan. De Raad stelde dat in het Nederlandse openbaar bestuur “sprake (is) van een al te strikt, doorgeschoten ‘non-discriminatievertoog’. De geleidelijke begripsvervaging tussen ‘ongelijke behandeling’ en ‘discriminatie’ heeft bijgedragen aan een bestuursklimaat waarin op het maken van onderscheid een taboe rust. Typerend voor dat klimaat zijn: uniforme arrangementen die *formeel* geen onderscheid maken, maar *materieel* onvoldoende recht doen aan individuele en lokale diversiteit; onderbenutting van lokale autonomie en decentrale kennis; beperking van de beleidsruimte die het bestuur in overwegende mate zichzelf oplegt; en tenslotte regelgroei en regeldruk die voortvloeien uit maatschappelijke dynamiek en complexiteit”.⁸

Kort geformuleerd stond in ‘Vershil moet er zijn’ de (on)gelijke behandeling van burgers centraal. In het onderhavige advies is (on)gelijke behandeling in de interbestuurlijke verhoudingen het centrale thema. De relatie met de burger blijft nu buiten beschouwing.

Bestuur op maat

Tot slot: de Raad heeft in zijn advies “Bestuur op maat” de overtuiging uitgesproken dat het noodzakelijk is het middenbestuur in staat te stellen oplossingen te vinden voor complexe, sterk samenhangende maatschappelijke vraagstukken. In dit advies stelt de Raad “nadrukkelijk eerst de inhoud voorop van maatschappelijke vraagstukken die om een bestuurlijke oplossing vragen. De discussie over bestuurlijke structuren moet hiervan afgeleid zijn; aanpassingen in bestuurlijke structuren, schaal of taken en bevoegdheden zijn alleen zinvol als die de oplossing van maatschappelijke problemen dichterbij brengen. Bestuurlijke hervormingen moeten in de eerste plaats zijn gericht op de aard,

⁶ Idem, p. 7-8.

⁷ Raad voor het openbaar bestuur, *Vershil moet er zijn*, Den Haag, 2006, p. 7

⁸ Idem, p. 7.

omvang en schaal van regionale maatschappelijke problemen en aldus leiden tot effectief en doelmatig regionaal bestuur”.⁹

Deze opvatting trekt de Raad in dit advies door. Differentiatie op zich vertegenwoordigt geen waarde, maar moet altijd gekoppeld zijn aan maatschappelijke problemen. De roep om méér differentiatie *sec* is betekenisloos. Het begrip differentiatie is in die zin leeg, dat differentiatie in relatie tot de organisatie van het openbaar bestuur geen goed op zich is. De wenselijkheid van differentiatie wordt bepaald door de betreffende problematiek en daaraan gerelateerde normen of waarden.¹⁰

1.4

Relatie met vertrouwen in het openbaar bestuur

Differentiatie heeft tot doel het probleemoplossende vermogen van de overheid te vergroten en daarmee bij te dragen aan *vertrouwen* van burgers in de overheid.

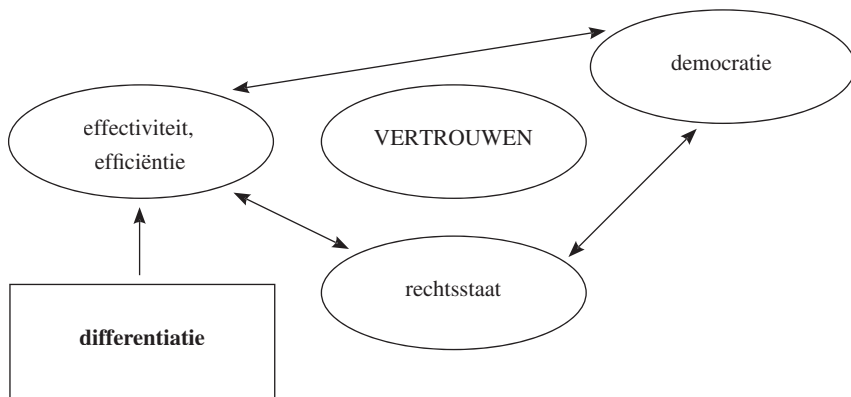
Voor de Raad is het vertrouwen in overheid en politiek een kernthema in zijn advisering en overige activiteiten. Aan het bestuur worden in telkens wisselende maatschappelijke omstandigheden uiteenlopende eisen gesteld. Het bestuur wordt verondersteld maatschappelijke problemen op een effectieve en efficiënte wijze op te lossen, zich rekenschap te geven van de voorkeuren van burgers én de grenzen van het recht te respecteren. Doelmatigheid en doeltreffendheid, democratie en rechtmatigheid staan dikwijls op gespannen voet met elkaar. Vertrouwen of legitimiteit is afhankelijk van de mate waarin bestuurders en politici erin slagen de balans te vinden tussen deze concurrerende waarden”.¹¹

Effectiviteit, efficiëntie, rechtsstaat en democratie bepalen in onderlinge wisselwerking de mate van vertrouwen in de overheid. Het volgende schema geeft de positie van differentiatie daarin weer:

⁹ Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, Den Haag, 2006, p. 7.

¹⁰ Zie ook: Toonen, Th.A.J., H. van den Brink, U. Rosenthal, A.R.G. Barkmeijer, H.J. Hoorweg, *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*, studie in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur, 's-Gravenhage, 1982, p. II.

¹¹ Korsten, A. & P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*, Den Haag, 2006, p.10.



1.5

Karakter van het advies

De Raad wil met dit advies een bijdrage leveren aan de actuele discussie over differentiatie. De Raad heeft zich gebogen over de complexe vragen die het openbaar bestuur in verband met differentiatie bezig houden en heeft geprobeerd daarin enige structuur aan te brengen. De Raad wil politiek en bestuur een handreiking bieden bij de besluitvorming over differentiatie door te wijzen op de aspecten die in deze besluitvorming aan de orde dienen te komen.

Het advies is geschreven vanuit het perspectief van het Rijk. Het Rijk staat voor twee cruciale vragen: hoe ver mag differentiatie als gevolg van meer lokale autonomie gaan en in hoeverre mag het Rijk zelf differentiatie stimuleren of zelfs dwingend opleggen? Wat in dit advies gezegd wordt over differentiatie in relatie tot het lokaal bestuur is mutatis mutandis ook van toepassing op het provinciaal bestuur.

1.6

Opbouw van het advies

Hoofdstuk 2 behandelt het begrip differentiatie, waarbij drie typen worden onderscheiden. Verder geeft de Raad in dit hoofdstuk aan dat de behoefte aan differentiatie vooral bij de grote steden en bij regionale samenwerkingsvormen van gemeenten groot is. Tot slot wordt differentiatie in de context geplaatst van wijzigingen in de interbestuurlijke betrekkingen die samengevat kunnen worden met het begrip horizontalisering.

Hoofdstuk 3 wijst op de noodzaak van politieke deliberatie wanneer het gaat over beslissingen omtrent pluriformiteit en uniformiteit. Omdat de inhoud en aard van maatschappelijke problemen bepalend zijn voor dergelijke beslissingen, kan de Raad geen pasklare antwoorden geven op vragen over de grenzen van differentiatie. Daarover moeten politiek en bestuur zelf binnen de kaders van de democratische rechtsstaat beslissen.

In hoofdstuk 4 introduceert de Raad een afwegingskader, dat bedoeld is als hulpmiddel bij de politieke besluitvorming over differentiatie. Essentieel in

het afwegingskader zijn de wettelijke mogelijkheden en beperkingen. De Raad vindt dat de wet op dit moment nog voldoende ruimte biedt.

Hoofdstuk 5 gaat in op het actuele debat over differentiatie, waarna een samenvatting volgt. De kern van het advies komt in dit hoofdstuk terug in tien aanbevelingen.

2.

Betekenis en belang van differentiatie

2.1

Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de Raad aan wat hij onder differentiatie verstaat. Verschillende typen van differentiatie worden onderscheiden en de urgentie van de behoefte aan differentiatie wordt geïllustreerd. Tevens wordt de samenhang met kantelende interbestuurlijke verhoudingen aangegeven. Differentiatie gaat hand in hand met horizontalisering van de interbestuurlijke verhoudingen en vraagt om een op vertrouwen gestoelde bestuurscultuur.

2.2

Vormen van differentiatie

Dikwijls gebruikt men de term differentiatie als synoniem voor lokale autonomie. Dat is niet terecht. *Differentiatie* beschouwen wij als de uitdrukking voor de beweging van uniformiteit naar meer pluriformiteit in de interbestuurlijke verhoudingen. En dat geldt voor beleid, taken, bevoegdheden, financiële middelen en bestuurlijke inrichting.

Om structuur te brengen in het debat over differentiatie is het van belang om verschillende typen van differentiatie te onderscheiden, omdat die verschillende typen uiteenlopende gevolgen hebben voor de inrichting en de werking van het openbaar bestuur.

De Raad hanteert het volgende onderscheid:

2.2.1

Differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid

Deze vorm van differentiatie in beleid en uitvoering op lokaal niveau is het resultaat van decentralisatie en lokale autonomie, dan wel van verruiming van de beleidsvrijheid van gemeenten bij medebewind. Het is wel van belang om op te merken dat autonomie en decentralisatie niet hetzelfde zijn als differentiatie.

Differentiatie kan dus ontstaan als resultaat van een bepaalde mate van autonomie in beleid en uitvoering, of een bepaalde mate van vrijheid in het kader van medebewind. Naarmate de autonomie in beleid en uitvoering toeneemt, is de kans op toename van intergemeentelijke verschillen in voorzieningenniveau of lastendruk ook groter.

In de interbestuurlijke betrekkingen lijkt het streven momenteel erop gericht om de decentrale beleidsvrijheid te vergroten. Het is de minst problematische en meest geaccepteerde vorm van differentiatie, omdat hij inherent is aan de open huishouding van decentrale overheden.

De Raad is van mening dat deze vorm van differentiatie in beginsel met kracht gestimuleerd moet worden. Uitbreiding van de lokale autonomie, verruiming van de beleids- en bestedingsvrijheid bij medebewind, bundeling en vermindering van het aantal specifieke uitkeringen, vergroting van het lokale belastinggebied zijn belangrijke middelen om op decentraal niveau maatwerkoplossingen voor maatschappelijke problemen mogelijk te maken.

2.2.2

Differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid

Deze vorm van differentiatie ontstaat wanneer het Rijk bepaalde taken, bevoegdheden en middelen selectief toekent aan gemeenten.

Differentiatie kan dus door het Rijk aan decentrale overheden worden 'opgelegd' wanneer er op centraal niveau bewust een verschil wordt gemaakt tussen de verschillende gemeenten, of tussen de provincies. Dat bewust gemaakte verschil zal doorgaans vooral betrekking hebben op de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen. Alleen die gemeenten die aan bepaalde criteria voldoen krijgen de beschikking over de betreffende bevoegdheden, taken en/of middelen. Het kabinetsbesluit om 40 probleemwijken in het land aan te wijzen is een recent voorbeeld van deze vorm van differentiatie.

Waarom taken, bevoegdheden en/of middelen selectief toewijzen? Argumenten daarvoor kunnen zijn dat het beleid te kostbaar wordt wanneer niet zou worden geselecteerd. Of dat het efficiënter is om middelen geconcentreerd in te zetten in plaats van te 'verdunnen'. Of dat een specifieke situatie om bijzondere, gevoelige maatregelen vraagt die de politiek niet generiek wil laten toepassen. Een voorbeeld van het laatste is de zogenaamde Rotterdamwet die een vorm van spreidingsbeleid in de grote steden mogelijk maakt. Deze wet is overigens niet specifiek op Rotterdam gericht, maar specifiek op alle 100.000+ gemeenten.

De Rotterdamwet is illustratief voor de tendens dat grote gemeenten en groepen van gemeenten steeds vaker bilaterale maatwerkafspraken met het Rijk willen maken over de aanpak van bepaalde problemen. De roep om differentiatie 'van bovenaf' komt steeds vaker 'van onderop'.

2.2.3

Differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden

In de bestuurlijke inrichting van Nederland is uniformiteit zonder meer de norm. Qua bestuurlijke inrichting bestaan er nauwelijks verschillen tussen gemeenten, maar meer differentiatie op dit gebied is niet ondenkbaar. Bij deze vorm van differentiatie is het Rijk ook nadrukkelijk in beeld, omdat gemeenten zelf niet of nauwelijks bevoegdheden hebben ten aanzien van de inrichting van het eigen bestuur.

Het Rijk kan in beginsel beslissen om een bepaalde differentiatie in de *bestuurlijke inrichting* op te leggen. Er is bijvoorbeeld wel eens geopperd om de gekozen burgemeester alleen in een bepaalde categorie van grote gemeenten in te voeren. Het Rijk kan ook bepaalde keuzes op dit gebied mogelijk maken. Voorbeelden hiervan zijn de keuzevrijheid van gemeenten in zake binnengemeentelijke decentralisatie en de keuzevrijheid op het gebied van de rekenkamerfunctie. Het is denkbaar dat problemen rond bestuurskracht en problemen in de relatie tussen burger en politiek aanleiding geven tot bestuurlijke differentiatie. De wettelijke mogelijkheden zijn op dit moment echter zeer beperkt.

2.3

De urgentie van differentiatie

In de praktijk hebben lokale overheden steeds meer behoefte aan ruimere mogelijkheden en specifiek maatwerk. Aard en schaal van maatschappelijke problemen passen dikwijls niet meer in het keurslijf van uniforme wet- en regelgeving. De urgentie van differentiatie komt op een aantal terreinen tot uitdrukking. We bespreken kort de problematiek van de grote steden en de regionale samenwerking van gemeenten.

2.3.1

Differentiatie en de grote steden

Differentiatie blijkt een dringende behoefte van de grote steden, getuige onderstaande voorbeelden.

‘Rotterdamwet’

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek uit 2005 geldt voor de 100.000+ gemeenten. De specifieke problemen in Rotterdam liggen aan de basis van deze wet. Daarom is de wet ‘Rotterdamwet’ gaan heten, hoewel de wet generiek van toepassing is op alle 100.000+ gemeenten. De wet geeft een specifieke categorie van gemeenten meer mogelijkheden om probleemwijken aan te pakken. De wet brengt een aantal maatregelen bij elkaar die betrekking hebben op vestiging van ondernemers, toegang tot de woningmarkt en sluiting van overlast gevende panden.

De Rotterdamwet is een voorbeeld van selectief Rijksbeleid. De wet differentieert tussen gemeenten. Bepaalde taken en bevoegdheden worden gereserveerd voor een specifieke categorie van gemeenten.

Rotterdam noteert na ruim een jaar positieve ontwikkelingen en wil van het Rijk een blijvend commitment, “dat moet leiden tot minder regels, minder bureaucratie, meer doorzettingsmacht en durf om experimenteel met nieuwe oplossingen aan de slag te gaan”.¹²

¹² Brief burgemeester I. Opstelten van Rotterdam aan de Rob d.d. 29 augustus 2006.

‘Amsterdamwet’

De gemeente Amsterdam wil bilaterale afspraken met het Rijk maken.¹³ Is de Rotterdamwet gericht op een samenhangende aanpak in een bepaald gebied, de Amsterdamse aanpak is gericht op een bepaalde problematiek en juist niet op een bepaald territorium. Amsterdam wil een samenhangend pakket maatregelen ter voorkoming van problemen bij de groep van 0 tot 23 jarigen. Vanuit onder andere onderwijs, jeugdzorg en politie moet hieraan gewerkt worden. Tot voor enkele jaren zou Amsterdam voor een dergelijk veelomvattend integraal beleid het Rijk om financiële middelen gevraagd hebben om vervolgens bij voorkeur zonder verdere inmenging van het Rijk het beleid zelfstandig aan te pakken. Nu echter wil het gemeentebestuur dat het Rijk betrokken blijft en bepaalde maatregelen treft die specifiek voor Amsterdam van belang zijn. Die maatregelen zijn vooral gericht op het vergemakkelijken van de gemeentelijke regiefunctie in de zogenaamde keten-aanpak. Amsterdam wil daarom dat het Rijk de stad bepaalde bevoegdheden geeft, geldstromen verlegt van regionaal samenwerkingsverband naar de stad en bepaalde wettelijke belemmeringen wegneemt, bijvoorbeeld rond privacy.

Voorstellen G27

Minister Nicolaï voor Bestuurlijke Vernieuwing heeft in reactie op voorstellen van de G27, een samenwerkingsverband van 27 grote steden, als volgt gereageerd.¹⁴: “Een nieuw stedelijk beleid vraagt om een gedifferentieerde aanpak. (...) Meer ruimte voor innovatie, experimenten en vernieuwing. In ons toekomstig stedelijk beleid staat de inhoud voorop. Geen vastgebeitelde procedures. We moeten kunnen anticiperen op maatschappelijke vraagstukken. Vraagstukken die in de ene stad zus en de andere stad zo uitpakken. Dat vraagt met andere woorden om een dynamische agenda. Een agenda die Rijk en steden samen bepalen. (...) Ruimte voor innovatie en experimenten: daar past wat mij betreft ook meer regionale samenwerking bij. We moeten breder kijken dan de stadsmuren. We moeten per casus, per stad en haar directe omgeving, bekijken wat de beste oplossing is. (...) Ik kan me voorstellen dat een meer gedifferentieerde aanpak ook financiële consequenties heeft. Ik bedoel dan de manier waarop het geld van het Rijk naar de steden wordt verdeeld. (...) Meer ruimte voor de steden, minder rijksbemoeyenis. Daar hecht ik veel waarde aan. U kent de steden het best, de wijken, de bewoners. U claimt ook terecht meer verantwoordelijkheid. De prioriteit ligt wat mij betreft bij de gemeenten. De rol van het Rijk: daar moeten we kritisch naar kijken. Het moet voldoen aan twee criteria: het moet meerwaarde hebben, en het moet effectief zijn. Als dat niet zo is, moeten we het beleid aan de steden overlaten”.

¹³ Intussen is de zg. Amsterdamwet opgegaan in het initiatief ‘Kinderen Eerst’. Omdat het in deze casusbeschrijving primair gaat om de interbestuurlijke betrekking tussen Amsterdam en het Rijk, is de feitelijke inhoud van het beleid op deze plaats minder van belang.

¹⁴ Ministerie van BZK, *Toespraak Minister Nicolaï bij jaarconferentie G27*, 6 september 2006.

Uit deze voorbeelden blijkt dat beleid steeds vaker in dialoog tussen centrale en decentrale overheden tot stand komt. Gemeenten voeren de regie van het beleid en vragen het Rijk om actieve betrokkenheid. Het Rijk lijkt bereid om gemeenten ter wille te zijn en wil op bepaalde dossiers meewerken aan een gedifferentieerde benadering. Het is in de ogen van de Raad een in beginsel gerechtvaardigde vorm van ongelijke behandeling van gemeenten, die zich kan ‘doorvertalen’ in intergemeentelijke verschillen in beleid, aangeboden voorzieningen, etc. Zo maakt de zogenaamde Rotterdamwet het mogelijk om wat betreft de toegang tot de woningmarkt verschil te maken tussen mensen mét inkomen en mensen zonder inkomen uit werk.

2.3.2

Differentiatie en regionale samenwerking

Een tweede terrein waarop meer differentiatie gewenst wordt, is de vrijwillige regionale samenwerking van gemeenten, met inbegrip van de grensoverschrijdende samenwerking.

Gemeenten werken op regionaal niveau steeds intensiever met elkaar samen. De overdracht van taken van het Rijk naar gemeenten confronteert kleinere gemeenten soms met taken die ze moeilijk zelfstandig, maar wel efficiënter door vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen uitvoeren. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en de Wet Werk en Bijstand (WWB) vormden bijvoorbeeld de aanzet tot tal van innovatieve, onconventionele en productieve vormen van samenwerking tussen gemeenten.¹⁵ Motieven voor samenwerking zijn kostenbesparing door middel van gezamenlijke inkoop of shared services, het delen van expertise en ervaring of een krachtige positionering als marktpartij. Bepaalde taken geven aanleiding tot vrijwillige en niet-geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking. De schaal en de aard van de problematiek vallen immers lang niet altijd samen met de omvang van de rechtsgemeenschap c.q. de gemeente.

De hieronder staande casus ‘Drechtraad’ laat zien dat gemeenten bij de vormgeving van hun regionale samenwerking soms stuiten op formeel-juridische grenzen.

¹⁵ Zie: Korsten, A.F.A., B.L. Becker & T. van Kraaij, *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Heerlen/Arnhem, 2006; Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Open Universiteit Nederland, 2002.

Drechtraad

Zes gemeenten in de regio Dordrecht hebben een nieuw samenwerkingsverband ontwikkeld, dat wat betreft sturend en uitvoerend vermogen sterker moet zijn dan het oude samenwerkingsmodel.¹⁶ Onder het oude samenwerkingsmodel was de stedelijke ontwikkeling in de regio in een neerwaartse spiraal terechtgekomen. De nieuwe samenwerking gaat uit van de inhoudelijke vraagstukken in de regio en daar wordt de structuur van de samenwerking op aangepast. In afwijking van de gangbare structuur heeft de regio gekozen voor een vorm waarin het democratische draagvlak voor de samenwerking in de afzonderlijke deelnemende gemeenten kon worden versterkt. Daartoe is de Drechtraad opgericht, het democratisch regionaal bestuur van de zes Drechtsteden, dat is samengesteld uit *raadsleden* van de deelnemende gemeenten en niet uit *bestuurders*. De Drechtraad neemt in gezamenlijk overleg en zonder last namens de gemeenteraden beslissingen over de beleidskaders op hoofdlijnen. De Drechtraad controleert het Dagelijks Bestuur van de regio.

De constructie wijkt af van artikel 14 Wgr dat stelt dat het Algemeen Bestuur (in dit geval de Drechtraad), samengesteld uit portefeuillehouders, het Dagelijks Bestuur (Drechtstedenbestuur) uit zijn midden aanwijst.

De Drechtraad heeft de bedoeling de beïnvloeding door de gemeenteraden naar de 'voorkant' van de besluitvorming te halen. Daardoor oefent de Drechtraad meer invloed uit dan gemeenteraden in reguliere gemeenschappelijke regelingen, waar de besluitvorming binnen het regionale bestuur plaatsvindt en de raden achteraf goedkeuring hechten aan beleid en uitgaven. De Drechtraad heeft geen formele status en neemt dus geen beslissingen die bindend zijn voor de afzonderlijke gemeenten. De formele bevoegdheden blijven bij de afzonderlijke gemeenteraden, die de besluiten van de Drechtraad formeel bekrachtigen.

Er is principieel gekozen voor een duale rol van de Drechtraad. Aan de scheiding van verantwoordelijkheden tussen Drechtraad en Dagelijks Bestuur hecht de regio veel belang. Binnen het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is die scheiding tussen verantwoordelijkheden echter niet mogelijk, omdat gemeenschappelijke regelingen vormen van verlengd lokaal bestuur zijn. Om deze wettelijke beperking te omzeilen is een bijzondere constructie bedacht. Zo benoemt het Algemeen Bestuur nog steeds het Dagelijks Bestuur uit zijn midden, en het duale karakter krijgt vervolgens vorm door de afspraak dat de leden van het Dagelijks Bestuur die deel uitmaken van het Algemeen Bestuur vrijwillig afzien van hun stemmen en spreekrecht in het Algemeen Bestuur. Zo kon de Drechtse constructie in overeenstemming worden gebracht met de wettelijke regeling.

¹⁶ Zie ook: Dijkstal, H., W. van Montfrans, P. Noordanus, P. Scheffer & R. in 't Veld, *'Samen stad' betekent wat*, Advies over samenwerking in de Drechtsteden, Amersfoort, 2004; Commissie Scholten, *Advies Lange termijn afspraken bestuurlijke organisatie Drechtsteden*, 2004.

Een specifiek type regionale samenwerking betreft de samenwerking tussen Nederlandse gemeenten, regio's en provincies met Belgische en Duitse overheden. De terreinen waarop wordt samengewerkt zijn zeer divers en de vormen waarin wordt samengewerkt zijn dat ook, variërend van informele samenwerking tot formeel-juridische constructies. De verschillen in rechtsstelsels, bestuurlijk-administratieve en financiële verhoudingen van de deelnemende landen leiden tot problemen in de samenwerking. Een van de vragen is of de grensregio's gebaat zijn bij een uniform juridisch-bestuurlijk kader of juist bij zoveel mogelijk ruimte voor differentiatie.¹⁷

Ook in andere regio's worden nieuwe en maatwerkoplossingen gevonden voor beleidsvraagstukken die het lokale niveau overstijgen of voor taken die de lokale bestuurskracht te boven gaan. De standaardconstructie daarvoor is de Wgr +, maar omdat de omstandigheden van regio tot regio kunnen verschillen, zullen gemeenten, soms met provincies, op vrijwillige basis nieuwe structuren bedenken.

De vraag is nu of het noodzakelijk blijft om uniformiteit na te streven in vormen van regionale samenwerking en in de aanpak van grootstedelijke problematiek, de twee terreinen waarop de behoefte aan differentiatie, anno 2007, het grootste is.

2.4

Differentiatie en interbestuurlijk vertrouwen

De toenemende behoefte aan differentiatie gaat hand in hand met de zogenaamde 'horizontalisering' van het openbaar bestuur.

In het klassieke verticale sturingsmodel stelt het Rijk op tal van terreinen op uniforme wijze de hoofdlijnen van beleid vast via, soms gedetailleerde, wet- en regelgeving, het Rijk stelt middelen beschikbaar en houdt vervolgens toezicht op de uitkomsten. Gemeenten vullen het beleid in en voeren het uit.

Nu kantelen die verhoudingen, in die zin dat gemeenten steeds meer het initiatief naar zich toe trekken. Zij definiëren de maatschappelijke problemen in de specifieke lokale context en zoeken daarbij naar maatwerkoplossingen.

Deze verandering in rol en positie van de overheden ten opzichte van elkaar is fundamenteel van aard. In de bestuurlijke praktijk is die kanteling van *command and control* naar meer horizontale verhoudingen steeds vaker zichtbaar, zoals blijkt uit de ontwikkeling die het Grotestedenbeleid (GSB) heeft doorgemaakt.

¹⁷ De Raad bereidt een advies voor over de problematiek van grensoverschrijdende samenwerking.

Ontwikkeling van het Grotestedenbeleid

Aan een deel van de steden werd in de eerste fase van het Grotestedenbeleid op basis van speciale kenmerken een uitkering toegekend die bestemd was voor integraal beleid. Deze uitkeringen gingen aanvankelijk gepaard met krachtige controle- en verantwoordingsmechanismen van de lokale overheden naar de vakdepartementen toe. In de tweede fase van het GSB werden controle en verantwoording aangepast aan het integrale karakter van het beleid en aan de behoefte om op lokaal niveau zelf invulling aan het beleid te geven. Vanaf 2005 is de derde fase aangebroken. Deze fase wordt gekarakteriseerd door maatwerk op basis van outputdoelstellingen per gemeente. De positie van het Rijk ten opzichte van de gemeenten verandert daardoor. Het Rijk beheerst niet langer de agenda en de reikwijdte van lokaal beleid, zoals dat in een centralistische benadering gebruikelijk is, maar Rijk en gemeenten sluiten overeenkomsten binnen ruimere beleidskaders en maken daarbij afspraken over faciliteiten, prestaties, bestedingsruimte en rijksregels. Rijk en gemeenten komen in een meer gelijkwaardige positie naast elkaar te staan.

Bij hiërarchische overheidssturing zijn wet- en regelgeving met bijbehorende financiële verhoudingen over het algemeen voldoende om het voor het beleidsdoel noodzakelijke gedrag van alle partijen af te dwingen. In horizontale verhoudingen, met meer vrijheid voor decentrale oplossingen van problemen, wordt onderling vertrouwen steeds belangrijker. Partijen moeten van elkaar op aan kunnen.

Onderling vertrouwen is een voorwaarde om bestuurlijke drukte te voorkomen. Van bestuurlijke drukte is in de ogen van de Raad sprake wanneer partijen elkaar voor de voeten lopen of met elkaar concurreren, in ieder geval niet bezig zijn om een gemeenschappelijk probleem op te lossen. Wanneer de beoogde oplossing voor een inhoudelijk probleem het uitgangspunt voor samenwerking is en partijen zich daaraan verbinden, is geen sprake van bestuurlijke drukte in deze zin, hoe complex en derhalve – tot op zekere hoogte – druk de onderlinge verhoudingen ook zijn. Complexe maatschappelijke problemen gaan onvermijdelijk gepaard met vervlechting en overlap. Een dogmatisch streven naar vermindering van het aantal betrokken partijen c.q. bestuurslagen is daarop niet het antwoord.

Wanneer hiërarchie en autonomie niet in balans zijn kan het interbestuurlijke vertrouwen geschaad worden. Dat kan gebeuren wanneer het Rijk een hiërarchisch bestuursinstrumentarium overmatig inzet, bijvoorbeeld vanwege politieke druk om een bepaald probleem snel op te lossen. Het interbestuurlijke vertrouwen kan ook aangetast worden wanneer het Rijk decentraliseert zonder zekerheid over de beschikbare middelen, of met een te kort invoeringstraject, of met onzekerheid over toekomstige maatregelen.¹⁸

¹⁸ Ridder, K. de & H. Winter, Interbestuurlijk vertrouwen: de onzichtbare bestuurlijke cohesie, in: Korsten, A.F.A. & P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*. Den Haag, 2006.

Differentiatie is wenselijk wanneer het de effectiviteit en efficiëntie van de overheid vergroot. Wanneer de overheid beter in staat is om problemen op te lossen kan het vertrouwen *in* die overheid groeien. Tegelijkertijd is vertrouwen *tussen* overheden een voorwaarde om werkbare vormen van differentiatie te creëren. Differentiatie vraagt met andere woorden om een andere – op vertrouwen gestoelde – interbestuurlijke cultuur.

Rob

3

Differentiatie: een kwestie van politieke oordeelsvorming

3.1

Inleiding

De Raad beschouwt uniformiteit en pluriformiteit als complementaire waarden. De eenzijdige oriëntatie op centralisatie en integratie behoeft relativering en meer oog voor de positieve waarde van pluriformiteit is gewenst. De precieze mate van differentiatie is – binnen het kader van de waarden van de democratische rechtsstaat – een kwestie van politieke oordeelsvorming over concrete maatschappelijke vraagstukken. Differentiatie vraagt om herkenbare keuzes, waarop politici en bestuurders aanspreekbaar zijn. Aldus kan het debat over differentiatie bijdragen aan rehabilitatie van ‘het politieke’.

3.2

Uniformiteit en pluriformiteit als complementaire waarden

Naar de mening van de Raad bevindt het Nederlandse openbaar bestuur zich in een overgangssituatie waarbij de traditionele gerichtheid op centralisatie en integratie *aangevuld* moet worden met een gerichtheid op decentralisatie en differentiatie. Overheersend is nog steeds de oriëntatie op beleidsinstrumenten van de centrale overheid die in het teken staan van beheersing, uniforme resultaten en het vermijden van risico's. Het risicomijdende gedrag is in toenemende mate gedoemd te mislukken, want met een toekomst die steeds onzekerder wordt, is het een illusie dat politiek en bestuur zich kunnen indekken tegen de gevolgen van onvoorziene omstandigheden. Van alle gevolgen van dat gedrag is er één op deze plaats noemenswaard: de drang tot beheersbaarheid verdringt de ruimte om te leren, te variëren, te experimenteren en te vernieuwen.

Daarbij speelt naar de mening van de Raad ook een welhaast obsessief gelijkheidsdenken een belangrijke rol.¹⁹ Aan veel rijksbeleid ligt de opvatting ten grondslag dat de beleidsuitvoering, het voorzieningenniveau en de lastendruk overal hetzelfde moeten zijn. Deze houding doet geen recht aan lokale diversiteit en schendt het decentralisatiebeginsel in het Nederlandse staatsrecht.

Aan uniforme arrangementen is ook een nadeel verbonden dat te maken heeft met de ‘kennissamenleving’ waarin wij leven. In die samenleving ontwikkelt kennis zich snel, onvoorspelbaar en niet op één plaats. De centrale wetgever is dan niet in staat om voor alle mogelijke situaties precies voor te schrijven hoe gehandeld moet worden. De benodigde kennis over complexe en dynamische problemen is veelal juist decentraal bij uitvoerende instellingen en hun professionals aanwezig. Het is dan beter ruimte te laten voor differentiatie en te leren van verschillende ervaringen.

¹⁹ Raad voor het openbaar bestuur, *Vershil moet er zijn*.

Bestuur tussen discriminatie en differentiatie, Den Haag 2006.

Uniformiteit en pluriformiteit sluiten elkaar echter niet uit, maar dienen elkaar aan te vullen. Het komt er op aan de keuzemogelijkheden van het openbaar bestuur uit te breiden en deze twee ogenschijnlijk tegengestelde waarden tegelijkertijd recht te doen. Uniformiteit en pluriformiteit zijn beide positieve waarden. Uniformiteit staat voor stabiliteit, controle, continuïteit. Pluriformiteit staat voor innovatie, flexibiliteit, verandering.

Op zichzelf positieve waarden kunnen echter zodanig ‘gepusht’ worden dat ze negatief worden. Uniformiteit kan ontaarden in vastgeroeste gewoonten, blinde dogma’s en onbuigzaamheid. Pluriformiteit kan uitlopen op ongebreidelde chaos, voortijdige reacties en desastreuze experimenteerzucht.²⁰

Ter toelichting:

<p>Uniformiteit Eenheid Stabiliteit Transparantie Eenvoud (Rechts)gelijkheid</p>	<p>Teveel uniformiteit Starheid Gelijkheid in ongelijke situaties Onbuigzaamheid Inefficiëntie en ineffectiviteit Dogmatiek</p>
<p>Pluriformiteit Innovatie Autonomie Flexibiliteit Aanpassingsvermogen Maatwerk</p>	<p>Teveel pluriformiteit Ondoorzichtigheid Chaos Versnippering Experimenteerzucht Inefficiëntie en ineffectiviteit</p>

Dit advies is geen ongeclausuleerd pleidooi voor méér differentiatie. Het moet verstaan worden als een oproep aan een ieder in het openbaar bestuur om de traditionele gerichtheid op uniformiteit te relativiseren en meer oog te hebben voor de positieve waarde van pluriformiteit.

Uniformiteit en pluriformiteit staan niet tegenover elkaar. Het is geen kwestie van of/of. Het komt aan op het ontwikkelen van creatieve combinaties van uniformiteit en pluriformiteit die het probleemoplossende vermogen van het openbaar bestuur in zijn totaliteit verhogen.

In de praktijk van politiek en bestuur zullen verticale en horizontale sturing, pluriformiteit en uniformiteit, steeds meer naast en door elkaar gaan voorkomen. Wanneer klassieke vormen van verticale sturing en uniformiteit worden aangevuld met vormen van horizontale sturing en differentiatie in

²⁰ Zie: Quinn, R.E., *Persoonlijk meesterschap in management. Voorbij rationeel management*, Schoonhoven, Academic Service, 1998.

beleid, uitvoering, taken, bevoegdheden of bestuurlijke inrichting, krijgen politiek en bestuur de beschikking over een uitgebreider handelingsrepertoire.²¹

3.3

Differentiatie en politieke oordeelsvorming

Binnen het kader van de democratische rechtsstaat zijn beslissingen over uniformiteit en pluriformiteit een kwestie van *politieke* oordeelsvorming. Die oordeelsvorming wordt in hoge mate bepaald door – ideologische opvattingen over – de aard en omvang van de betreffende problematiek. Sleutelen aan de bestaande mix van uniformiteit en pluriformiteit is alleen zinvol als de aanpak van specifieke maatschappelijke vraagstukken daarmee gediend is.

Binnen het kader van de democratische rechtsstaat is het dus aan politiek en bestuur om knopen door te hakken. Let wel, *binnen het kader van de democratische rechtsstaat*. Over dat kader gaat de volgende paragraaf.

3.4

Uiterste begrenzing: de waarden van de democratische rechtsstaat

Differentiatie vindt zijn uiterste begrenzing in de waarden van de democratische rechtsstaat.²² Differentiatie mag niet tot gevolg hebben dat de democratische rechtsstaat wordt aangetast.

Rechtsstaat

De essentie van een ‘rechtsstaat’ is dat niet alleen de burger, maar ook de overheid zich aan wet- en regelgeving moet houden. De overheid valt onder de werking van het recht. Deze gebondenheid aan het recht dient ter verwezenlijking van een aantal waarden, ten behoeve van de burger. Een staat moet, om als rechtsstaat te kunnen worden aangemerkt, de volgende waarden realiseren:

- vrijheid
- rechtszekerheid
- rechtsgelijkheid

Democratie

Om een *democratische* rechtsstaat te zijn, moet het volk soeverein zijn en substantiële invloed kunnen uitoefenen op politiek en bestuur. Democratie is met andere woorden gericht op de volgende met elkaar samenhangende waarden:

- soevereiniteit
- medezeggenschap

²¹ Een uitgebreide uiteenzetting over de rol van politiek en bestuur in horizontale en verticale verhoudingen is terug te vinden in WRR-rapport nr. 75, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam, 2006.

²² Gebaseerd op: Ommeren, F.J. van & S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag, Boom, 2003.

De waarden van de rechtsstaat zijn primair gericht op het stellen van grenzen aan overheidsoptreden, de waarden van de democratie zijn veeleer gericht op het beïnvloeden van de inhoud van dat optreden.

Het openbaar bestuur dient in zijn doen en laten de waarden van de democratische rechtsstaat te respecteren c.q. zoveel mogelijk te realiseren, dus ook bij de besluitvorming over differentiatie. In dit verband wordt wel gesproken over het zogenaamde 'optimaliseringsgebod'. Het nastreven van de ene waarde kan echter de realisatie van een andere in de weg staan.

De Raad acht het van belang te benadrukken dat er vele wegen zijn die naar de realisering van de waarden van de democratische rechtsstaat leiden. De Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat is een historisch gegroeide constellatie die niet noodzakelijk uit die waarden voortvloeit. Er zijn ook andere 'democratische rechtsstaten' denkbaar, met andere mengvormen tussen decentralisatie en differentiatie enerzijds en centralisatie en integratie anderzijds.

De begrenzing van de waarden van de democratische rechtsstaat is met andere woorden ruim. De bestaande verhouding tussen uniformiteit en pluriformiteit is niet heilig, er zijn in principe ook andere verhoudingen denkbaar die wellicht beter zijn afgestemd op de huidige maatschappelijke omstandigheden. Er is met andere woorden ruimte voor discussie daarover.

Het is echter een illusie om te denken dat het openbaar bestuur daarbij gevrijwaard kan blijven van waardedilemma's. Want niet alleen kunnen de waarden van de democratische rechtsstaat onderling op gespannen voet staan, zij dienen ook nog eens afgewogen te worden tegen de wens de efficiëntie en effectiviteit van overheidsoptreden, onder andere via differentiatie, te vergroten.

Bij de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) is intensief gediscussieerd over de reikwijdte van differentiatie als resultante van lokale autonomie. Enerzijds wilde men met deze wet ruimte scheppen voor lokaal maatwerk. Anderzijds was men beducht voor de kans op intergemeentelijke verschillen. Is bij ongelijke behandeling van gelijke of vergelijkbare gevallen in verschillende gemeenten sprake van ongerechtvaardigde rechtsongelijkheid? Naar de mening van de Raad is dat niet het geval wanneer weloverwogen en uitdrukkelijk is gekozen voor de mogelijkheid lokale beleidskeuzes te maken en daarover verantwoording af te leggen aan de lokale bevolking. Dan zijn intergemeentelijke verschillen in beleid en uitvoering, binnen de bandbreedte die het hogere kader toestaat, zonder meer legitiem, hoe groot die verschillen ook uitpakken. De casus maakt duidelijk dat differentiatie noopt tot een politieke afweging tussen concurrerende waarden.

Wmo

De oorspronkelijke intentie van de Wmo was om gemeenten de beleidsvrijheid te geven om voorzieningen te treffen ter bevordering van de maatschappelijke participatie van de eigen bevolking. Deze beleidsvrijheid werd alleen begrensd door zogenaamde prestatievelden, gebieden die in ieder geval onder de werking van de wet zouden vallen. De prestaties die gemeenten op de genoemde gebieden (vrouwenopvang, verslavingszorg, opvoedingsondersteuning en dergelijke) moesten leveren waren in algemene termen verwoord als: zorg bieden, voorzieningen treffen, beleid bevorderen. De Wmo is in zijn opzet een voorbeeld van wetgeving die recht doet aan de autonomie van decentrale overheden en veel ruimte biedt voor lokale differentiatie.

Problemen ontstonden echter over de passage in het wetsvoorstel waarin gemeenten werd opgedragen om voorzieningen te treffen voor mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en voor mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer.

De vrijheid die gemeenten aan deze algemene omschrijving **ontleenden**, leidde tot veel onrust. Maatschappelijke organisaties en landelijke politici gaven aan willekeur te vrezen in de toekenning van individuele voorzieningen, waarop tot dan toe wettelijk aanspraak gemaakt kon worden. **Het kabinet én de gemeenten verzetten zich tegen deze aanpassing van de wet met het argument dat de beleidsvrijheid van gemeenten aangetast zou worden ten koste van de kwaliteit van de uitvoering van de wet.** Uiteindelijk werd het wetsvoorstel op dit onderdeel toch aangescherpt.

Hoe men de uiteindelijke keuze ook waardeert, één ding is zeker: de keuze is voorbehouden aan de politiek. Die moet zich daarbij wel **rekenschap geven** van het feit dat de onderscheiden typen van differentiatie verschillende risico's in zich bergen voor de waarden van de democratische rechtsstaat.

3.5

Differentiëren is legitimeren

Bij differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid is het aan de politici en bestuurders op decentrale niveaus om de volle verantwoordelijkheid te nemen voor bijvoorbeeld ongelijke voorzieningenniveaus en ongelijke belastingtarieven. Dat vraagt om leiderschap tegenover uniformerende druk vanuit de samenleving. Want zo sterk als het verlangen naar differentie is, het verlangen van mensen om zich te onderscheiden van anderen en in hun anders-zijn erkend te worden, zo sterk is ook de neiging zich met anderen te vergelijken en verschillen gelijk te trekken. **Het is de opdracht van politici en bestuurders om 'verschil' aan te durven en eigen keuzes te maken.**

'Verschil maken' vraagt dus om herkenbare keuzes van politiek en bestuur. Maar herkenbaarheid alleen is niet genoeg. Politiek en bestuur moeten ook aansprekbaar zijn op die keuzes en de afwegingen die daarbij een rol hebben

gespeeld. Differentiëren is legitimeren! Waarom wordt het verschil gemaakt? Is het doel legitiem? Is het gemaakte onderscheid noodzakelijk en proportioneel in relatie tot het doel? Dat betekent actief informatie verschaffen, het publieke debat niet uit de weg gaan en de sancties aanvaarden van de verantwoordingsfora waarin de democratische rechtsstaat voorziet: de oordelen van volksvertegenwoordiging, kiezer en de rechter. Actieve verantwoording van herkenbare keuzes is in de ogen van de Raad onontbeerlijk voor – het herstel van – het vertrouwen in politiek en bestuur.²³

Het adagium ‘differentiëren is legitimeren’ geldt ook voor die vormen van differentiatie waarbij het Rijk – al of niet op verzoek van decentrale overheden – ‘verschil maakt’ en gemeenten ‘ongelijk’ behandelt. Daarnaast zal het Rijk zich ook moeten verantwoorden voor interventies die neerkomen op het ongedaan maken van differentiatie als resultante van lokale autonomie. Louter het bestaan van verschillen is daarvoor onvoldoende grond. Alleen strijdigheid met de wet of het algemeen belang rechtvaardigen naar de mening van de Raad een dergelijke inbreuk op de lokale autonomie.

²³ Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag, september 2005.

4. Afwegingskader bij differentiatie

4.1

Inleiding

De Raad geeft in dit advies geen pasklare antwoorden op vragen over de grenzen van differentiatie. Binnen het ruime kader van de waarden van de democratische rechtsstaat zijn in concrete gevallen uiteenlopende politieke keuzes denkbaar. In dit hoofdstuk introduceert de Raad wel een ‘afwegingskader bij differentiatie’. Het is bedoeld als hulpmiddel bij de politieke besluitvorming over differentiatie en bevat aandachtspunten die naar de mening van de Raad bij die besluitvorming niet over het hoofd gezien mogen worden.

4.2

Afwegingskader: zes vragen

De aandachtspunten laten zich als zes vragen formuleren:

- voor welk inhoudelijk probleem is differentiatie een oplossing?
- aan welke vorm van differentiatie bestaat behoefte?
- op welke (grond)wettelijke grenzen stuiten de verschillende vormen van differentiatie?
- zijn er mogelijkheden om te experimenteren met differentiatie?
- wat zijn de consequenties van Europees recht voor differentiatie?
- welke implicaties heeft differentiatie voor het stelsel van financiële verhoudingen?

4.3

Voor welk inhoudelijk probleem is differentiatie een oplossing?

De eerste vraag luidt voor welk probleem differentiatie een mogelijke oplossing is. Differentiatie is immers geen doel op zichzelf. Het mag nooit gaan om differentiatie *sec*. De Raad stelt met nadruk dat het debat over differentiatie altijd verbonden moet zijn met concrete maatschappelijke problemen.

4.4

Aan welke vorm van differentiatie bestaat behoefte?

Het is van groot belang dat men zich rekenschap geeft van de verschillende vormen van differentiatie. Het moet duidelijk zijn om welk type differentiatie het gaat, namelijk

- differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid (beleid en uitvoering op lokaal niveau)
- differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid (taken, bevoegdheden, middelen)
- of differentiatie in de bestuurlijke inrichting.

Differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid is aangewezen wanneer men generiek ruimte wil scheppen voor maatwerk en een integrale aanpak van problemen op decentraal niveau. Uitbreiding van

de lokale autonomie, verruiming van de beleids- en bestedingsvrijheid bij medebewind, bundeling en vermindering van het aantal specifieke uitkeringen, vergroting van het lokale belastinggebied zijn belangrijke middelen om op decentraal niveau maatwerk en een samenhangende probleemaanpak mogelijk te maken.

Differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid is aangewezen wanneer het Rijk bepaalde taken, bevoegdheden en middelen aan bepaalde gemeenten selectief wil toewijzen. Er wordt dan bewust ‘verschil gemaakt’. Het argument daarvoor kan zijn dat het beleid te kostbaar wordt wanneer geen onderscheid zou worden gemaakt. Of dat het efficiënter is om middelen geconcentreerd in te zetten in plaats van over de hele linie te ‘verdunnen’. Of dat een taak een bepaalde bestuurskracht vereist die niet in alle gemeenten aanwezig is. Of dat een specifieke situatie om bijzondere, gevoelige bevoegdheden vraagt die de politiek niet generiek aan alle gemeenten wil toekennen. Problemen doen zich immers niet overal, of niet overal in dezelfde mate voor, omstandigheden verschillen, en op zichzelf is er niets tegen het ongelijk behandelen van ongelijke gevallen. Ongelijke behandeling is niet zonder meer hetzelfde als willekeur of discriminatie. De keerzijde van het gelijkheidsbeginsel – gelijke gevallen gelijk behandelen – is het *ongelijkheidsbeginsel* – ongelijke gevallen ongelijk behandelen.²⁴

Differentiatie in de bestuurlijke inrichting is een specifieke vorm van differentiatie die het antwoord kan zijn op problemen in de sfeer van de politieke relatie tussen burger en bestuur. Zo wordt aan gemeenten de keuze gelaten om al of niet te opteren voor vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Het is – bijvoorbeeld – denkbaar om de aanstellingswijze van de burgemeester te differentiëren naar gemeentegrootte.

4.5

Op welke (grond)wettelijke grenzen stuiten de verschillende vormen van differentiatie?

4.5.1

Differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid

Deze vorm van differentiatie is een staatsrechtelijk gegeven, maar daarom nog geen ‘rustig bezit’. De Raad heeft eerder gewezen op krachtige tendensen in de richting van centralisatie en uniformering. De autonomie van gemeenten staat onder druk.²⁵ Te vaak ligt aan sturing of bemoeienis door het Rijk geen dwingende beleidsmatige oorzaak, maar een centralistische denkwijze en misplaatst gelijkheidsdenken ten grondslag.

²⁴ Raad voor het openbaar bestuur, *Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, Den Haag, april 2006, p. 24.

²⁵ Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automaat. Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, augustus 2005.

Hierbij past de kanttkening dat gemeenten zelf soms ook verkramppt omgaan met groeperen, categoriseren, onderscheid maken, scheidslijnen trekken, kortom differentiëren. De Raad signaleert – ook bij het lokale bestuur – een angstvallig gelijkheidsdenken en roept op tot meer bestuurlijke durf. Durf om verschil te maken, indien nodig maatschappelijke druk te trotseren, en daarover verantwoording af te leggen.

Kortom, in de sfeer van beleid en uitvoering op lokaal niveau worden de beschikbare mogelijkheden voor differentiatie nog niet optimaal benut.

4.5.2

Differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid

Deze vorm van differentiatie is niet of nauwelijks mogelijk als het gaat om taken en bevoegdheden die in de Gemeente- en de Provinciewet zelf zijn geregeld. Op grond van andere wetten of regelingen is wel differentiatie mogelijk tussen gemeenten, c.q. provincies. Artikel 109 Gemeentewet bepaalt dat “Bij of krachtens de wet zo nodig onderscheid kan worden gemaakt tussen gemeenten”. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de Provinciewet.

Op basis hiervan wordt in medebewind (‘gevorderd bestuur en regeling’) in tal van wetten en regelingen onderscheid gemaakt tussen individuele of groepen van gemeenten. Enkele voorbeelden:

- eenendertig steden die behoren tot de groep van grote steden;
- gemeenten met een centrumfunctie op het gebied van maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg;
- twaalf gemeenten die zijn belast met de uitvoering van de Wet inkomensvoorziening kunstenaars;
- gemeenten die behoren tot de WGR+ - gebieden;
- grootstedelijke regio’s Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden die ‘provincievrij’ zijn verklaard bij de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg.

Het Rijk beschikt dus over betrekkelijk ruime mogelijkheden om qua taken, bevoegdheden en middelen te differentiëren tussen gemeenten en maakt daarvan ook daadwerkelijk gebruik. Het valt te verwachten dat de behoefte aan dit type differentiatie zal toenemen. Steeds vaker komt de vraag aan de orde of het logisch is dat gemeenten met uiteenlopende vraagstukken over dezelfde armslag moeten beschikken. Is de problematiek waar steden als Rotterdam en Amsterdam mee geconfronteerd worden niet onvergelijkbaar met die van kleine plattelandsgemeenten? Kunnen ‘jonge’ en ‘oude’ gemeenten wel over één kam worden geschoren?

Het gaat hierbij dus om een vorm van differentiatie die het Rijk de gemeenten – al dan niet op eigen verzoek – ‘oplegt’. De Raad staat er niet ten principale afwijzend tegenover. Deze ongelijke behandeling van gemeenten vraagt

wel om zorgvuldige motivering en mag vanzelfsprekend niet ontaarden in willekeur.

4.5.3

Differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden

De inrichting van het decentrale bestuur in ons land is in staatsrechtelijke zin op *uniforme* leest geschoeid en laat geen differentiatie toe qua inrichting en organisatie van het bestuur van gemeenten en provincies. De hoofdlijnen van het decentrale bestuur zijn in de Grondwet geregeld waardoor een algemeen, uniform kader geschapen is dat door de organieke wetgever nader is uitgewerkt.²⁶

De Grondwet schrijft voor dat de wet de inrichting regelt van provincies en gemeenten en van de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen. Deze opdracht aan de wetgever krijgt gestalte in de vorm van twee organieke wetten: de Provinciewet en de Gemeentewet. Voor beide wetten geldt dat er *geen* onderscheid wordt gemaakt tussen provincies en gemeenten als het gaat om hun bestuurlijke inrichting, samenstelling en bevoegdheden. *Uniformiteit is het uitgangspunt in de Gemeentewet en de Provinciewet.* Deze wetten geven algemene en uniforme regels voor:

- de inrichting en samenstelling van de bestuursorganen;
- de wijze waarop leden van deze organen of ambt dragers hun ambt verwerven en verliezen;
- de afzonderlijke taken en bevoegdheden;
- de onderlinge taak- en bevoegdheidsverdeling;
- de verhouding van de bestuursorganen tot andere overheden.

De huidige Gemeentewet bevat een aantal bepalingen, dat het gemeentebestuur een *facultatieve keuze* laat, bijvoorbeeld de keuze voor de benoeming van wethouders van buiten de raad of de keuze tussen de instelling van een gemeentelijke rekenkamer of een rekenkamerfunctie.

In de huidige Gemeentewet heeft de wetgever gekozen voor verruiming van de marges voor delegatie van bevoegdheden aan commissies en delegatie van bevoegdheden van de raad aan het college.

Met differentiatie in de bestuurlijke inrichting raakt men aan de kernelementen van het openbaar bestuur. Naar de mening van de Raad dient de Grondwet – als normatief basisdocument – deze kernelementen te verankeren. Toegepast op het decentrale bestuur verstaat de Raad hieronder dat de verhouding tussen de bestuurslagen, de belangrijkste ambten of organen van gemeenten en provincies, de onderlinge taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen en de wijze waarop ambts dragers hun ambt verkrijgen en verliezen, voorwerp van

²⁶ Zie bijlage 2 voor de meest relevante bepalingen in de Grondwet.

regeling in de Grondwet moeten zijn.²⁷ Dit standpunt impliceert ook dat terughoudendheid met differentiërende aanpassingen in de bestuurlijke inrichting geboden is.

Om van de bestaande bestuurlijke inrichting echter geen ‘betonnen bunker’ te maken kan de Raad zich wel vinden in experimentele, tijdelijke vormen van differentiatie. Daarmee zijn we aangekomen bij het volgende aandachtspunt in ons afwegingskader bij differentiatie.

4.6

Zijn er mogelijkheden om te experimenteren met differentiatie?

Keuzes voor uniformiteit kunnen voortkomen uit positieve overwegingen als rechtsgelijkheid, eenheid en stabiliteit, maar uniformiteit kan ook staan voor risicomijding, reductie van onzekerheid, anticipatie op en beheersing van het onvoorziene, terugdringing van de kans op falen (‘trial without error’). Tegenover de wens tot beheersing van onzekerheid – zo kenmerkend voor ‘uniformiteitsdenken’ – bepleit de Raad het toelaten van enig risico en de mogelijkheid om te leren van experimenten. Dikwijls is het immers op voorhand moeilijk uit te maken of een bepaalde beleidswijziging de verlangde oplossing zal bieden voor complexe en dynamische problemen. In de netwerk-samenleving wordt het steeds belangrijker om werkende weg naar oplossingen te zoeken. Pluriformiteit geeft ruimte voor oefening, ruimte voor het experiment, leren van fouten (‘trial with error’).²⁸

Het experiment kan bijvoorbeeld van waarde zijn bij de discussie over bestuurlijke vernieuwing. Het is vaak bijzonder ingewikkeld om vooraf vast te stellen of een voorgestelde wijziging in het bestuurlijke stelsel een adequate oplossing vormt voor een bepaald probleem. Omstandigheden zijn complex, een groot aantal variabelen is in het spel, het is vaak onvoorspelbaar hoe een wijziging precies gaat uitpakken. Om variëteit niet buiten te sluiten, leerprocessen te stimuleren en fixaties te voorkomen bepleit de Raad meer ruimte voor het experiment, zeker wanneer het gaat om staatsrechtelijk ingrijpende veranderingen in de bestuurlijke inrichting. De patstelling in de discussie over de gekozen burgemeester had wellicht kunnen worden doorbroken door op beperkte schaal tijdelijk te experimenteren met bepaalde modaliteiten van zijn aanstellingswijze.

Bij grote twijfel over het veronderstelde effect van een ingrijpende verandering in onze bestuurlijke inrichting voert het te ver om een Grondwetswijziging

²⁷ Raad voor het openbaar bestuur, *Provincies en gemeenten in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet*, Den Haag, december 2002.

²⁸ Zie: Peeters, R. & M.J.W. van Twist, Een pleidooi voor bestuurlijke bescheidenheid en maatschappelijke veerkracht, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 1. Zie ook: C.J.A.M. Termeer, *Vitale verschillen. Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*, Wageningen Universiteit, 7 december 2006.

door te voeren. Experimenten bieden dan soelaas: een tijdelijke differentiatie in de bestuurlijke inrichting op een beperkt aantal plaatsen, gekoppeld aan een grondige evaluatie.

Ook bij de overige vormen van differentiatie kunnen experimenten het leervermogen van het openbaar bestuur versterken.²⁹ De eerder beschreven Rotterdamwet is daar een goed voorbeeld van. Het Rijk kan de ervaringen en kennis vanuit Rotterdam gebruiken om te leren. Een grotere vrijheid in gemeenten om zelf oplossingen te vinden, leidt tot een grote verzameling aan ervaringen. Wanneer die ervaringen gezien worden als experimenten ontstaan er momenten van evaluatie, waarbij differentiatie getoetst kan worden aan de waarden van de democratische rechtsstaat.

4.7

Wat zijn de consequenties van Europees recht voor differentiatie?

Differentiatie kan botsen met Europees recht. Dat recht is veelomvattend en complex. Hoe groot het Europese aandeel in Nederlandse wet- en regelgeving is, is niet duidelijk. De schattingen lopen uiteen, maar substantieel is het waarschijnlijk wel.

Europees recht is door Nederland niet eenzijdig aan te passen. Met die beperking zal men moeten leven. Mogelijkheden zijn er echter wel, wanneer centrale en decentrale overheden meer de vinger aan de Europese pols houden en vroegtijdig voorstellen uit Europa ook beoordelen op hun consequenties voor de verschillende vormen van differentiatie.

De Raad heeft al eerder gewezen op de gebrekkige aandacht van de Nederlandse politiek voor EU-beleid.³⁰ Het parlement is niet intensief en pas in een laat stadium betrokken bij Europese besluitvorming.³¹ De subsidiariteits-toets uit de Europese Grondwet is voor het parlement echter een geschikt instrument om zijn Europese oriëntatie te bevorderen en daarbij de ruimte voor differentiatie te bewaken.

De decentrale overheden spelen nog steeds een ondergeschikte rol in de eerste stadia van Europese besluitvorming, terwijl zij in de implementatiefase wel direct, via verdragsbepalingen en verordeningen, en indirect, via nationale omzettingwetgeving, worden geconfronteerd met 'Europa'. De primair verantwoordelijke departementen moeten in alle stadia van de Europese

²⁹ Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam, 2006.

³⁰ Raad voor het openbaar bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, Den Haag, 2004.

³¹ Zie ook: Andeweg, R. & J. Thomassen, *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, Raad voor het openbaar bestuur, april 2007, p. 93-99.

besluitvorming de inbreng van decentrale overheden actief bevorderen, bij voorkeur in flexibele, interbestuurlijke dossierteams. De Raad is van mening dat deze werkwijze in een Bestuursakkoord zou moeten worden vastgelegd. Dat is de beste manier om er voor te zorgen dat de Europese markt- en beleids-integratie rekening houdt met de door Lid-Staat Nederland gewenste differentiatie of flexibiliteit.

4.8

Welke implicaties heeft differentiatie voor het stelsel van financiële verhoudingen?

Differentiatie werkt op verschillende manieren door in de financiële verhoudingen. Het uitgangspunt voor de financiële verhoudingen is dat deze de bestuurlijke verhoudingen volgen, maar de financiële verhoudingen zijn zelf ook weer gebaseerd op normatieve uitgangspunten die mogelijk op gespannen voet staan met de wens tot differentiatie.

Voorzieningscapaciteit en voorzieningenniveau

Binnen de financiële verhoudingen in Nederland geldt het zogenaamde derde aspiratieniveau als het belangrijkste uitgangspunt. Het derde aspiratieniveau houdt in dat het Rijk bij de inrichting van de financiële verhouding er naar streeft dat gemeenten beschikken over een gelijke voorzieningscapaciteit. Dat wil zeggen dat gemeenten bij een gelijk belastingniveau in staat zijn een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren. Dit uitgangspunt ligt ten grondslag aan de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Een gelijke voorzieningscapaciteit veronderstelt de mogelijkheid van differentiatie. Niet elke gemeente hoeft immers dezelfde voorzieningen aan te bieden, maar heeft bij een gelijk belastingniveau wel de capaciteit, de *mogelijkheid* om daarin te voorzien.

In sommige gevallen streeft het Rijk echter naar een gelijk voorzieningenniveau. De meest geëigende bekostigingswijze is dan een specifieke uitkering.

Algemene en specifieke uitkering

De verschillende bekostigingsvormen zoals die binnen de financiële verhoudingen worden onderscheiden sluiten globaal aan op de verschillende vormen van differentiatie. Bij differentiatie *als resultante van de lokale autonomie* is bekostiging uit eigen belastingen en/of de algemene uitkering het meest aangewezen. Specifieke uitkeringen lijken daarbij het meest voor de hand te liggen bij vormen van differentiatie *als resultante van selectief rijksbeleid* of bij differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden. Aan de keuze voor selectief rijksbeleid kunnen financiële argumenten ten grondslag liggen zoals het voorkomen van ondoelmatige versnippering van middelen. Voor de bekostiging van experimenten zijn ook specifieke uitkeringen het meest aangewezen. Aan specifieke uitkeringen kleven uit een oogpunt van doelmatige besteding van overheidsmiddelen echter veel nadelen. Specifieke uitkeringen beperken veelal de afwegingsvrijheid van gemeenten en daarmee de mogelijkheden tot differentiatie. Specifieke uitkeringen gaan daarbij vaak

gepaard met hoge administratieve lasten in de vorm van verwervings- en verantwoordingskosten.

De bekostigingsvoorkeur zoals die binnen de financiële verhoudingen wordt gehanteerd gaat er daarom vanuit dat gemeentelijke uitgaven bij voorkeur bekostigd dienen te worden uit eigen belastingen gevolgd door de algemene uitkering en tenslotte specifieke uitkeringen. De bekostigingsvoorkeur is daarmee geënt op het uitgangspunt van de gemeentelijke autonomie.

Differentiatie in taken en de Financiële Verhoudingswet

Bekostiging via de algemene uitkering van het gemeentefonds lijkt voor de bekostiging van gedifferentieerde taken minder voor de hand te liggen, omdat de algemene uitkering gebaseerd is op algemeen voor alle gemeenten geldende maatstaven. Een specifieke toewijzing van middelen aan een enkele gemeente of een beperkte groep van gemeenten staat op gespannen voet met het algemene karakter van de algemene uitkering. Artikel 8 van de Financiële Verhoudingswet (Fvw) noemt de kenmerken en onderscheidingen waar de verdeling van de algemene uitkering op gebaseerd mag zijn. Differentiatie bij de toedeling van middelen via de algemene uitkering zal dus altijd gebaseerd moeten zijn op de in de wet genoemde kenmerken. Een zeer specifieke toedeling van middelen maakt de middelen duidelijk traceerbaar en tast daardoor het vrije bestedingskarakter aan. De Raad is daarom geen voorstander van een duidelijk traceerbare verdeling voor specifieke taken via de algemene uitkering.

Via het zogenaamde integratieartikel (Fvw, art 5 lid 2) kunnen middelen (tijdelijk) op een andere wijze dan via algemene maatstaven worden verdeeld. Doelstelling van het integratieartikel is echter dat de middelen op termijn overgaan naar de algemene uitkering. Het integratieartikel wordt echter in toenemende mate ook voor andere, al dan niet tijdelijke specifieke geldstromen, gebruikt. Een recent voorbeeld daarvan is de bekostiging van antidiscriminatiebureaus in een aantal specifieke gemeenten met een regionale functie. Ook de verdeling van de Wmo-gelden vindt plaats via het integratieartikel. Naar de opvatting van de Raad staat het gebruik van het integratieartikel voor de verdeling van de Wmo-gelden op gespannen voet met het tijdelijke karakter van het huidige integratieartikel. Het kabinet heeft echter een wijziging van de Fvw in voorbereiding dat juist beoogt de mogelijkheden om specifieke geldstromen via een zogenaamde decentralisatie-uitkering aan gemeenten te verstrekken te vergroten.³² Daarmee zou de Fvw meer differentiatie bij de verdeling van middelen mogelijk maken. Het voordeel voor de gemeenten is dat zij op deze wijze beschikken over een grotere omvang van vrij besteedbare middelen en daarmee meer mogelijkheden hebben tot differentiatie.

³² Voorstel van wet inzake wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere regels over specifieke uitkeringen.

Indien in het kader van differentiatie gekozen wordt voor een differentiatie in de mogelijkheden om belasting te heffen en/of bestuurlijke boetes te heffen kan dat vergaande gevolgen hebben voor het derde aspiratieniveau dat ten grondslag ligt aan de financiële verhoudingen. Differentiatie in de bevoegdheid om belasting te heffen kan immers inhouden dat bepaalde gemeenten bij eenzelfde algemene uitkering in staat zijn een hoger voorzieningenniveau te realiseren omdat zij over aanvullende inkomstenbronnen beschikken.

Conclusie

De Raad is van mening dat de uitgangspunten van de financiële verhoudingen stroken met die van differentiatie als resultante van de lokale autonomie. Bij differentiatie die het resultaat is van een grotere autonomie van gemeenten past een pleidooi voor een groter eigen belastinggebied. Bij differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid of bij differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden treden er spanningen op met de uitgangspunten en met de op uniformiteit gestoelde wet- en regelgeving van de financiële verhoudingen. Een zorgvuldige afweging van de nadelige gevolgen voor de financiële verhoudingen is daarom bij selectief rijksbeleid gewenst.



5. Resumé

5.1

Inleiding

Met speciale aandacht voor actuele ontwikkelingen, zoals het Coalitieakkoord van het vierde kabinet Balkenende en de daarin aangekondigde Bestuursakkoorden, evenals de door de VNG ingestelde Commissie Gemeentewet en Grondwet, worden in dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Raad samengevat.

5.2

Actuele ontwikkelingen

5.2.1

Coalitieakkoord

Het Coalitieakkoord van het onlangs aangetreden kabinet stelt het volgende over differentiatie:

1. ‘Bestuurlijke drukte’ wordt verminderd en het effectieve optreden van de overheid als geheel wordt bevorderd door het aantal bestuurslagen dat zich met een bepaald onderwerp bemoeit, **stelselmatig** te verminderen, zonder de Grondwettelijk verankerde bestuurlijke **inrichting** te veranderen. Sleutelwoorden in deze aanpak zijn differentiatie en maatwerk.
 - a. Differentiatie in taken, bevoegdheden en bestuurlijke inrichting van gemeenten en provincies wordt in de Gemeentewet en in de Provinciewet mogelijk gemaakt.
 - b. Enkele nader te bepalen (beleids)terreinen worden zo ingericht dat (maximaal) twee bestuurlijke niveaus betrokken zijn: het niveau dat beleid vormt en de taak uitvoert, en maximaal één niveau dat coördineert resp. toezicht uitoefent. Daarna wordt gezien of een dergelijke bestuurlijke inrichting naar meer terreinen kan worden uitgebreid.
2. Herindeling van gemeenten vindt plaats indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces
3. Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten wordt met kracht bevorderd, uit te werken in twee bestuursakkoorden, waarin afspraken worden gemaakt over de bijdragen van provincies resp. gemeenten aan oplossing van maatschappelijke vraagstukken. In dit kader wordt de helft van het aantal doeluitkeringen omgezet in een generieke bijdrage aan de gemeenten en door een nader in te vullen decentralisatie-impuls met budgetoverheveling en/of met verruiming van het lokale belastinggebied inclusief, bij invoering, voor de burgers compenserende beperking van de rijksbelastingen. In deze bestuursakkoorden worden ook afspraken gemaakt over vermindering van de provinciale

en gemeentelijke administratieve lasten voor burgers en bedrijven van minimaal 25%.³³

5.2.2

VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet

Naast het coalitieakkoord en de aankondiging daarin van twee Bestuursakkoorden heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een Commissie Gemeentewet en Grondwet ingesteld. Deze commissie onderzoekt momenteel “welke wijzigingen in de Grondwet en Gemeentewet nodig zijn om de gemeentelijke autonomie en de gewenste ruimte voor differentiatie en maatwerk te verankeren”.³⁴

Met het voorliggende advies beoogt de Raad een constructieve bijdrage te leveren aan – het debat over – de uitwerking van het Coalitieakkoord en de in 2007 af te sluiten Bestuursakkoorden.

5.3

Conclusies en tien aanbevelingen

In de vorm van tien aanbevelingen volgt nu een resumé van de belangrijkste bevindingen.

1. De balans tussen uniformiteit en pluriformiteit in de interbestuurlijke betrekkingen is toe aan herijking.

Uniformiteit en pluriformiteit zijn complementaire waarden. Echter, meer oog voor de positieve waarde van pluriformiteit is gewenst. De traditie- oneel overheersende gerichtheid op centralisatie en integratie moet worden aangevuld met een gerichtheid op decentralisatie en differentiatie. In bestuurlijk Nederland neemt de behoefte aan differentiatie toe. Het is bijvoorbeeld een dringende behoefte van de grote steden, terwijl ook op het terrein van de regionale samenwerking meer differentiatie wenselijk wordt geacht.

2. Differentiatie kan bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie van het openbaar bestuur bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Daarmee kan differentiatie bijdragen aan herstel van vertrouwen in het openbaar bestuur.

Het openbaar bestuur wordt verondersteld allerlei maatschappelijke problemen op een effectieve en efficiënte wijze op te lossen. Differentiatie heeft tot doel het probleemoplossende vermogen van het openbaar bestuur te vergroten. Differentiatie is dus geen doel op zichzelf. Het gaat niet om differentiatie

³³ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen Unie, *Samen werken, samen leven*, 7 februari 2007, p. 36-37.

³⁴ VNG, Agenda 2007 en Uitvoeringsagenda bij het Manifest van de gemeenten, 2006, p. 35.

sec. Differentiatie moet altijd gerelateerd zijn aan concrete maatschappelijke problemen.

3. Om structuur te brengen in het debat over differentiatie is het van belang om verschillende vormen van differentiatie te onderscheiden.

Het moet duidelijk zijn aan welke vorm van differentiatie behoefte bestaat.

De Raad maakt onderscheid tussen drie vormen:

- differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid;
- differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid;
- differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden.

4. Verruim de mogelijkheden voor differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid.

Deze vorm van differentiatie in (uitvoering van) beleid op lokaal niveau is het resultaat van decentralisatie en lokale autonomie, dan wel van verruiming van de beleidsvrijheid van gemeenten bij medebewind. In de sfeer van beleid en uitvoering op lokaal niveau worden de beschikbare mogelijkheden voor differentiatie niet optimaal benut. Enerzijds staat de autonomie van gemeenten onder druk door een centralistische denkwijze en misplaatst gelijkheidsdenken op rijksniveau. Anderzijds is ook op lokaal niveau soms sprake van een gebrek aan durf om te differentiëren.

5. Differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid is niet taboe.

Deze vorm van differentiatie ontstaat wanneer het Rijk bepaalde taken, bevoegdheden en middelen selectief toekent aan decentrale overheden. Het Rijk beschikt over de mogelijkheid om bij of krachtens de wet te differentiëren tussen gemeenten, c.q. provincies, en maakt daarvan ook daadwerkelijk gebruik.

De Raad staat niet ten principale afwijzend tegenover deze 'opgelegde' vormen van differentiatie, die al dan niet op verzoek van de decentrale overheden zelf worden toegepast. Selectief rijksbeleid moet mogelijk zijn wanneer het de effectiviteit en efficiëntie van het openbaar bestuur dient. Wel dienen deze beslissingen zorgvuldig gemotiveerd te zijn, op centraal én decentraal niveau, en ze mogen vanzelfsprekend niet ontaarden in willekeur.

6. Wees terughoudend met differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden.

Qua bestuurlijke inrichting van de decentrale overheden is uniformiteit zonder meer de norm, maar meer differentiatie op dit gebied is niet ondenkbaar. Bij deze vorm van differentiatie is het Rijk ook nadrukkelijk in beeld, omdat

decentrale overheden zelf niet of nauwelijks bevoegdheden hebben ten aanzien van de inrichting van hun eigen bestuur.

Met differentiatie in de bestuurlijke inrichting raakt men aan de kernelementen van het openbaar bestuur. Naar de mening van de Raad dient de Grondwet – als normatief basisdocument – deze kernelementen te verankeren. Daarmee is tegelijkertijd gezegd dat terughoudendheid met differentiërende aanpassingen in de bestuurlijke inrichting geboden is.

7. Ontwikkel een positieve houding tegenover experimenten met differentiatie.

Tegenover de wens tot beheersing van onzekerheid – zo kenmerkend voor ‘uniformiteitsdenken’ – bepleit de Raad meer tolerantie voor risico en meer mogelijkheden om te leren van experimenten. Dikwijls is het immers op voorhand moeilijk uit te maken of een bepaalde interventie de verlangde oplossing zal bieden voor complexe en dynamische problemen. In de ‘netwerksamenleving’ wordt het steeds belangrijker om ‘op de tast’ naar oplossingen te zoeken.

De impasse in de discussie over bestuurlijke vernieuwingsvoorstellen had wellicht voorkomen kunnen worden door een tijdelijke differentiatie in de bestuurlijke inrichting op een beperkt aantal plaatsen, gekoppeld aan een grondige evaluatie.

Kortom, maak voor alle vormen van differentiatie in wet- en regelgeving meer gebruik van experimenteerbepalingen.

8. Differentiëren is legitimeren.

De precieze mate van differentiatie is – binnen het kader van de waarden van de democratische rechtsstaat – een kwestie van *politieke* oordeelsvorming. De politiek draait aan de knoppen van uniformiteit en pluriformiteit en beslist of de aanpak van specifieke maatschappelijke problemen gediend is met een of andere vorm van differentiatie. Als hulpmiddel bij de politieke besluitvorming over differentiatie heeft de Raad een ‘afwegingskader’ ontwikkeld. Het bevat aandachtspunten die bij die besluitvorming niet over het hoofd gezien mogen worden, waaronder de consequenties van Europees recht voor differentiatie en de implicaties van differentiatie voor het stelsel van financiële verhoudingen.

Differentiatie vraagt wel om assertiviteit van politici en bestuurders. Zij moeten ‘verschil’ aandurven. ‘Verschil maken’ vraagt om herkenbare keuzes van politiek en bestuur.

Maar herkenbaarheid alleen is niet genoeg. Politiek en bestuur moeten ook *aanspreekbaar* zijn op die keuzes en de afwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld. Differentiëren is legitimeren!

Waarom wordt het verschil gemaakt? Is het doel legitiem? Is het gemaakte onderscheid noodzakelijk en proportioneel in relatie tot het doel? Dat betekent actief informatie verschaffen, het publieke debat niet uit de weg gaan en de sancties aanvaarden van de verantwoordingsfora waarin de democratische rechtsstaat voorziet: de oordelen van de kiezer en de rechter. Actieve verantwoording van herkenbare keuzes is in de ogen van de Raad onontbeerlijk voor – het herstel van – het vertrouwen in politiek en bestuur.

Het adagium ‘differentiëren is legitimeren’ geldt voor alle bestuursniveaus. Het lokaal bestuur zal zich moeten verantwoorden voor ‘ongelijke behandeling’ binnen de eigen gemeente, maar ook voor verschillen met bijvoorbeeld de buurgemeenten.

Het Rijk zal zich moeten verantwoorden wanneer het – al of niet op verzoek – gemeenten ‘ongelijk’ behandelt. Daarnaast zal het Rijk zich ook moeten verantwoorden voor interventies die neerkomen op het ongedaan maken van differentiatie als resultante van lokale autonomie. Louter het bestaan van intergemeentelijke verschillen is daarvoor onvoldoende grond. Alleen strijdigheid met de wet of het algemeen belang rechtvaardigen naar de mening van de Raad een dergelijke inbreuk op de lokale autonomie.

9. Wijzigingen in Grondwet en organieke wetgeving zijn niet nodig om ruimte voor differentiatie en maatwerk te creëren.

Grondwet en organieke wetgeving regelen de hoofdlijnen van het decentrale bestuur, waartoe provincies en gemeenten behoren. Grondwet en organieke wetgeving leggen naar de mening van de Raad in hun huidige vorm geen onaanvaardbare beperkingen op aan de hier onderscheiden vormen van differentiatie. Het komt er veeleer op aan om in sectorale wetgeving de beschikbare ruimte daadwerkelijk te benutten of te creëren. De Raad acht het dus niet raadzaam om met het oog op differentiatie in te zetten op herziening van Grondwet en/of organieke wetgeving.

Overigens vindt differentiatie zijn *uiterste* begrenzing in de waarden van de democratische rechtsstaat: vrijheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, soevereiniteit, medezeggenschap. Deze waarden zijn de ultieme toetssteen van vormen van differentiatie.

10. Differentiatie veronderstelt een op vertrouwen gestoelde interbestuurlijke cultuur.

Differentiatie gaat hand in hand met horizontalisering van de interbestuurlijke verhoudingen. De verhouding tussen centrale overheid en decentrale overheden staat minder dan voorheen in het teken van *command and control*, maar kenmerkt zich in toenemende mate door gelijkwaardigheid. Het Rijk domineert niet meer vanzelfsprekend 'lagere' overheden. De benodigde kennis over complexe en dynamische problematiek is immers veelal juist op decentraal niveau aanwezig. De centrale wetgever is domweg niet in staat om met uniforme arrangementen recht te doen aan lokale diversiteit.

Ook de 'opgelegde' vorm van differentiatie past in het beeld van deze kantelende verhoudingen. Decentrale overheden definiëren de problemen en trekken steeds vaker het initiatief naar zich toe: de roep om differentiatie 'van bovenaf' komt dikwijls 'van onderop'.

Vertrouwen *tussen* overheden is een voorwaarde voor werkbare vormen van differentiatie. Differentiatie vraagt met andere woorden om een andere – op vertrouwen gestoelde – interbestuurlijke cultuur.

Overheden en niet-overheden dragen veelal gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de aanpak van problemen. Vrijwel altijd is er sprake van een complex netwerk met tal van wederzijds afhankelijke publieke en private actoren. Het voornemen van het kabinet om enkele beleidsterreinen zo in te richten dat er maximaal twee bestuurlijke niveaus bij betrokken zijn, namelijk het niveau dat beleid vormt en de taak uitvoert en het niveau dat coördineert resp. toezicht uitoefent, vloeit voort uit strak uniformiteitsdenken en denken in structuren. In plaats van een dogmatisch streven naar vermindering van het aantal betrokken bestuurslagen acht de Raad een probleemgerichte aanpak realistischer. Welke oplossing heeft een maatschappelijk probleem nodig? Vertrek vanuit de gedeelde verantwoordelijkheid van overheden en niet-overheden voor een bepaald probleem. En uiteraard sluit een besef van gedeelde verantwoordelijkheid een heldere taakverdeling niet uit. Daarbij kan zo nodig een bestuurlijk model gezocht worden, zonder dat datzelfde model overal ingevoerd moet worden. Dat is de essentie van differentiatie die gekoppeld is aan inhoudelijke problematiek. Begin niet van te voren met het ontwerpen van een bepaalde structuur die overal in het land op dezelfde wijze ingevoerd moet worden.

Literatuur

- Andeweg, R. en J. Thomassen, *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2006, pp. 93-99.
- Bekkers, H. en H. Bouwmans, 'Geef ruimte aan maatschappelijke variëteit', interview met WRR-voorzitter Wim van de Donk, *Binnenlands Bestuur*, pp. 26 t/m 29, week 38, september 2005.
- Boorsma, P.B. en M.A. Allers, *De Financiële Verhouding onder de Loep*, Den Haag, 2006.
- Bordewijk, P., 'Het derde aspiratieniveau, of het vierde?' www.paulbordewijk.nl/artikelen/330, 15-02-2007,
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer, 2001.
- *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, Den Haag, 2007.
- Commissie Scholten, *Advies Lange termijn afspraken bestuurlijke organisatie*, Drechtsteden, 2004.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*, Den Haag, 2006.
- Commissie Versterking Randstad (Commissie Kok), *Advies*, Den Haag, 2007.
- Denters, S.A.H., M.J.I. van der Haar, H.M. de Jong en R.M. Noppe, *De regiefunctie in gemeenten. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur*, Den Haag, 1999.
- Dijk, A.J. van (red.) *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur*, Den Haag, 2003.
- Dijkstal, H., W. van Montfrans, P. Noordanus, P. Scheffer en R. in 't Veld, *Samen stad, betekent wat, Advies over samenwerking in de Drechtsteden*, Amersfoort, 2004.
- Frissen, P., *De Staat van Verschil. Een kritiek van de Gelijkheid*, Amsterdam, 2007.
- Gunsteren, H. van, *Vertrouwen in de democratie. Over de principes van zelforganisatie*, Amsterdam, 2006.
- Hendriks, F., *Reinheid en democratie. Over de zin van hervorming en de waarde van vergelijking*, Inaugurale rede, Utrecht, 2005.
- Holland Acht, *Manifest van de commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement*, Den Haag, oktober 2005.
- Kalma, P., 'Over gelijkheid', in: *Socialisme en Democratie*, 7/8, 2003.
- Korsten, A.F.A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur, Diagnoses en remedies*, Den Haag, 2006.

- Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij, *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Heerlen/Arnhem, 2006.
- Korsten, A.F.A., e.a., *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Open Universiteit Nederland, 2002.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, '*Code Interbestuurlijke Verhoudingen*', Den Haag, 2005.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Maatwerk in het middenbestuur, discussienotitie*, Den Haag, 2006.
- Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsvisie Andere Overheid*, Den Haag, 2003.
- Ommeren, F.J. en S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag, 2003.
- Peeters, R. en M. van Twist, 'Een pleidooi voor bestuurlijke bescheidenheid en maatschappelijke veerkracht. Over 'Searching for Safety' van Aaron Wildavsky'. *Bestuurswetenschappen* 61^{ste} jrg, nr.1, pp. 96 – 103, 2007.
- Pessers, D., 'Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur. Verslag van de vierde Rob-lezing*, Den Haag, 2006.
- Quinn, R.E., *Persoonlijk meesterschap in management. Voorbij rationeel management*, Schoonhoven, 1998.
- Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2006.
- Raad voor het binnenlands bestuur, *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*, Studie, Den Haag, 1982.
- Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *De kunst van het overlaten, Maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III*, Den Haag, 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuur op maat, Advies over middenbestuur*, Den Haag, 2006.
- Raad voor het openbaar bestuur, *De regiefunctie in gemeenten*, preadvies, Den Haag, 1999.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, Den Haag, 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, Den Haag, 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie, Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag, 2005.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag, 2005.

- Raad voor het openbaar bestuur, Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automatisch?, Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, 2005.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Vershil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, Den Haag, 2006.
- Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, *Bevrijdende kaders, Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2002.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid in de verzorgingsstaat*, Den Haag, 2006.
- Ridder, K. de en H. Winter, Interbestuurlijk vertrouwen: de onzichtbare bestuurlijke cohesie, in: Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag, 2006.
- Stipdonk, V. van, F. Hendriks en P. Tops, 'Nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking', *Bestuurswetenschappen*, 57^{ste} jrg.pp. 185-204, 2003.
- Stuurgroep Doorlichting Specifieke Uitkeringen (Commissie Brinkman): *Anders Gestuurd, beter gestuurd*, Den Haag, 2004.
- Termeer, C.J.A.M., *Vitale verschillen . Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*, Wageningen, 2006.
- Thomassen, J.J.A., 'Support for democratic values', in: Klingemann, H.D. en D. Fuchs (ed.), *Citizens and the state*, Oxford, 1995.
- Tollenaar, A., 'Het problematische gelijkheidsbeginsel', in: *Bestuurswetenschappen*, pp. 428 t/m 438, nr. 5, 2002.
- Toonen, Th., H. van den Brink, U. Rosenthal, A.R.G. Barkmeijer, H.J. Hoorweg, *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*, Den Haag, 1982.
- Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde, *Sterke gemeenten binden. Een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van het lokaal bestuur*, Den Haag, 2006.
- Vos, M.L. en K. van Doorn, *Empowerment. Over laten en doen*, Delft, 2004.
- Wesseling, H. c.s., 'Bestuurskracht en democratie', in: *Openbaar bestuur*, pp. 20-24, februari 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam, 2006.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe*, Den Haag, 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering*, Amsterdam, 2005.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam, 2006.

Bijlage I

Adviesaanvraag

Uit: Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, J.W. Remkes, d.d. 8 december 2005.

Over differentiatie in het openbaar bestuur wordt vaak heel verschillend gesproken. Bij de één overheerst de angst voor ‘verrommeling’ en ongelijkheid, voor de ander biedt differentiatie in het openbaar bestuur juist de ruimte voor maatwerk en variëteit. Op een meer beschouwend niveau zou men kunnen zeggen dat de discussie over differentiatie past bij het voortdurend zoeken naar de balans die binnen de overheid moet worden gevonden tussen enerzijds de idee van de eenheidsstaat en anderzijds het gedecentraliseerde karakter van die eenheidsstaat. Bovendien behartigt de staat ook uiteenlopende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die uitnodigen tot vragen en discussie over differentiatie. Tegenover taken, bevoegdheden of verantwoordelijkheden, die nopen tot actie, en waarbij doelmatigheid en doeltreffendheid kernbegrippen zijn, staan taken, bevoegdheden of verantwoordelijkheden waarbij noties van rechtmatigheid, rechtszekerheid of rechtsgelijkheid meer op de voorgrond treden. De uiteenlopende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen hetzij worden gezien als vertaling van de sociale rechtsstaat, hetzij van de klassieke rechtsstaat. In wetenschappelijke discussies wordt ook wel het concept van “de beleidsstaat” gehanteerd. Een concept dat een “activistische” staat veronderstelt, en waarbij overwegingen van doelmatigheid of doeltreffendheid kunnen pleiten voor differentiatie. Differentiatie draagt bij aan effectiever bestuur, maar kan de rechtsgelijkheid ondermijnen.

Dit vraagstuk is recent door de Raad aangestipt in het advies Autonoom of automatisch, advies over gemeentelijke autonomie, augustus 2005. Daarin schrijft de Raad onder het kopje “Lokaal maatwerk” dat maatwerk leidt tot verschillen in gemeentelijke maatregelen en voorzieningen. Dit betekent dat normen van eenheid of uniformiteit, en van rechtsgelijkheid op centraal niveau niet in alle omstandigheden hoeven te worden waargemaakt. Terecht merkt de Raad echter ook op dat er sprake is van een intrinsieke spanning. “Enerzijds waarderen burgers op maat gesneden maatregelen en voorzieningen, anderzijds bestaat er een sterk ontwikkeld gelijkheidsdenken en worden lokale verschillen niet of nauwelijks geaccepteerd” (ROB, 2005: 30).

Er doen zich op dit moment ook nog andere concrete aanleidingen voor om verder na te denken over differentiatie in het openbaar bestuur. Enerzijds lijken de grote decentralisatieoperaties soms de bestuurskracht van kleine gemeenten te boven te gaan. Anderzijds lijken vooral de grotere gemeenten over onvoldoende instrumenten te beschikken om de concentratie van maatschappelijke problemen op hun grondgebied adequaat aan te kunnen pakken. Opgaven van gemeenten in onderscheiden regio’s kunnen eveneens uiteenlopen. De

vraag die dit oproept is, of er daarom moet worden gedifferentieerd in de taken en bevoegdheden van gemeenten. Bij de provincies blijkt bijvoorbeeld steeds nadrukkelijker de verschillende positie en rolomvatting van enerzijds de provincies in de Randstad en anderzijds de meer landelijke provincies met een sterk regionale identiteit. De vraag die dit oproept, is wat de gevolgen zijn van de differentiatie die zo in de praktijk ontstaat en of deze wenselijk is.

Vragen

Met deze adviesaanvraag wil ik de Rob vragen zijn licht te laten schijnen op het verschijnsel 'differentiatie in het openbaar bestuur'. Ik verzoek de Rob in te gaan op zes vragen, en daarbij in te gaan op de manier waarop differentiatie in uiteenlopende voorbeelden in de praktijk uitwerkt. Tevens verzoek ik de Rob, gelet op de financiële componenten in deze vragen, de Rfv hierbij te betrekken.

Ten eerste gaat het hierbij om het verhelderen van het begrip. Welke vormen kan differentiatie aannemen en hoe verhouden de verschillende vormen zich tot de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die nauw verwant zijn met hetzij de klassieke, hetzij de sociale rechtsstaat?

Verschiedene benaderingswijzen kunnen zijn:

1. Differentiatie van beleid en uitvoering (differentiatie als uitkomst; lokale verschillen in aangeboden voorzieningen, et cetera);
2. Differentiatie van taken en bevoegdheden (verschillen in "slagkracht");
3. Differentiatie van de bestuurlijke schaal (verschillen in bestuurlijke organisatie).
4. Differentiatie naar regio (verschillen in "slagkracht" of in bestuurlijke organisatie).

Naast het verhelderen van het begrip, vraag ik de Rob in te gaan op de verhouding van differentiatie tot het gelijkheidsbeginsel. Wat is in deze tijd de juiste duiding van het gelijkheidsbeginsel? Betekent dit dat het voorzieningenniveau in heel Nederland gelijk moet zijn, betekent dit veeleer dat het voorzieningenniveau in heel Nederland aan een soort 'drempelwaarde' moet voldoen, en dat het aan gemeenten en provincies zelf is om het gewenste niveau boven deze drempelwaarde voor hun eigen situatie te bepalen, of kan een derde relevante benadering uitkomst bieden? Mogelijk moet worden gedacht aan een mix van deze benaderingen, afhankelijk van de aard van de voorzieningen?

Een derde vraag die is verbonden aan differentiatie, is de vraag in hoeverre eenvoud en regelmaat belangrijke waarden in zichzelf zijn. Of, anders geformuleerd: nemen bestuurlijke drukte en verrommeling af of juist toe wanneer gedifferentieerd wordt?

Een vierde vraag betreft de mate waarin differentiatie geraakt wordt door Europese verplichtingen waaraan de Nederlandse overheid is gebonden. Dit

kan gevolgen hebben voor de mogelijkheden van differentiatie als besturingsconcept. Het is wenselijk de Europese context in het advies mee te nemen.

Een vijfde invalshoek betreft de financiële consequenties die met differentiatie zijn verbonden. Op dit moment vindt voor wat betreft de uitkeringen van het Gemeentefonds al een grote mate van differentiatie plaats. Op basis van een groot aantal verdeelmaatstaven wordt rekening gehouden met de feitelijke verschillen tussen gemeenten. Het is de vraag of er bij (verdere) differentiatie een nog verdere verfijning van de maatstaven noodzakelijk of wenselijk is. Is een ander verdeelsysteem nodig?

Voortbouwend op voorgaande vragen, kom ik tot de concluderende vraag: zijn er grenzen aan differentiatie en op grond waarvan zijn deze te bepalen? Het gaat in essentie om de balans tussen eenheidsstaat en decentrale pluriformiteit, tussen flexibiliteit/maatwerk en ruimte voor experimenten aan de ene kant en overzichtelijkheid/stabiliteit aan de andere kant. Welke mechanismen zijn nodig om deze balans te vinden en te bewaken?



Bijlage II

Grondwettelijke bepalingen ten aanzien van uniformiteit en autonomie

De artikelen 123-125, 127-132 van de huidige Grondwet vormen het grondwettelijke kader op hoofdlijnen van het bestuur van provincies en gemeenten. Hier zijn verder relevant de artikelen 124, 125, 127-129, 131 en 132 Grondwet. Artikel 135 Grondwet handelt nog over de samenwerking tussen twee of meer “openbare lichamen”, waaronder provincies en gemeenten.

Kort samengevat geeft de Grondwet de volgende – hier relevante – regels over de inrichting van het bestuur van gemeenten en provincies.

- bestuur en regeling van de eigen huishouding wordt aan het bestuur van provincies en gemeenten overgelaten (= ‘autonomie’);
- bestuur en regeling kunnen bij of krachtens de wet van besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd (= ‘medebewind’);
- het bestuur van gemeenten/provincies bestaat uit drie organen:
- gemeenteraad/provinciale staten die aan het hoofd van de gemeente onderscheidenlijk de provincie staan en voor vier jaar rechtstreeks op basis van evenredige vertegenwoordiging worden gekozen;³⁵
- college van B en W/gedeputeerde staten;
- burgemeester/commissaris van de Koning die bij K.B. worden benoemd;
- gemeenteraad/provinciale staten stellen de verordeningen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, vast;
- de toekenning van autonome bevoegdheden kan aan andere organen dan het college of burgemeester/CdK alleen geschieden door de gemeenteraad/provinciale staten (= interne delegatiebepaling die ook de instelling van territoriale of functionele commissies mogelijk maakt).

³⁵ Het kiesrecht voor gemeenteraden komt ook toe aan niet-Nederlanders (in tegenstelling tot het kiesrecht voor provinciale staten).

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Sociale preventie
Bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid november 2006
- Bestuur op maat
Advies over middenbestuur november 2006
- Benoemingen in het openbaar bestuur
Transparant, onderbouwd en functioneel juli 2006
- Verschil moet er zijn
Bestuur tussen discriminatie en differentiatie april 2006
- De burgemeester van de provincie?
Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan maart 2006
- Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Wadden*) december 2005
- Tussen oorlog en vrede
Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid oktober 2005
- Over de staat van de democratie
Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek september 2005
- Autonoom of automatisch?
Advies over gemeentelijke autonomie
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) augustus 2005
- Niet teveel gevraagd!
Een analyse van Kamervragen juni 2005
- Nationale coördinatie van EU-beleid:
een politiek en proactief proces december 2004
- Commentaar op het rapport 'Een herkenbare staat'
van de werkgroep-Kohnstamm december 2004
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004

- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg) juli 2004
- Commentaar op het rapport ‘De Schaduwmacht’ juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit maart 2004
- Naar meer herkenbare kandidaten
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’ januari 2004
- Andere openbare lichamen in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III december 2003
- De gekozen burgemeester:
een kwestie van kiezen november 2003
- Binnengemeentelijke decentralisatie
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) september 2003
- Politiek en Media
Pleidooi voor een LAT-relatie september 2003
- Trias informatica
ICT en overheid in vogelvlucht juli 2003
- Legio voor de regio,
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken februari 2003
- Veiligheid op niveau,
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio’s februari 2003
- Provincies en gemeenten in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II december 2002
- Presteren door leren,
Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar
lokale verantwoordelijkheid april 2002

- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht juni 2000
kwaliteitsconcept
- Staat van de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000

- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Bijlage IV

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen april 2007
Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie
- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen mei 2005
Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Jaarverslag 2006 april 2006
- *Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur*
Verslag van de vierde Rob-lezing november 2006
- Werkprogramma 2007 november 2006
- Jaarverslag 2005 juni 2006
- Verslag invitational conference
Adviseren aan de andere overheid
(samen met de RVZ) juni 2005
- Jaarverslag 2004 april 2005
- Verslag van de tweede Rob-lezing
Integratie en differentiatie in de Europese Unie februari 2005
- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium,*
26 november 2003 januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003
Grondwet en openbaar bestuur november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing
Crisis en vernieuwing november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002

- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,
Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuurs-instrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Plv. voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
lid dagelijks bestuur stadsdeel Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- mevrouw **drs. W.M.C. Möhring MMC**,
managing director openbaar bestuur bij Berenschot;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
gedeputeerde provincie Zuid-Holland;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije
Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. C.J.M. Breed**.

Rob

