

Aan de minister van Binnenlandse  
Zaken,  
De heer H.F. Dijkstal

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij Van Muijen Onderwerp Bestuurlijke betrekkingen	Dossier/volnummer	98/83 Doorkiesnummer 070-3027540	6 april 1998

Geachte heer Dijkstal,

Hierbij biedt de Raad voor het openbaar bestuur u, zoals aangekondigd per brief van 30 maart jl. een *ongevraagd advies* aan over de *bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO*. De ontwikkelingen na het overleg tussen kabinet en VNG van 23 februari jl. zijn voor de Raad aanleiding een ongevraagd advies uit te brengen. Vanwege het actuele karakter van de thematiek en de relevantie ervan voor de komende kabinetsformatie heeft dit advies de vorm van een brief.

De Raad heeft een *tweeledige bedoeling* met het uitbrengen van dit briefadvies. In de eerste plaats wil hij hiermee de voortzetting en zekere institutionalisering van het overleg ondersteunen en het belang ervan onderstrepen. In de tweede plaats beoogt de Raad de positie van het ministerie van Binnenlandse Zaken in relatie tot de gemeenten en provincies nader te definiëren.

#### *Spanningsvolle relatie*

Er is sprake van een voortdurende spanning in de relatie tussen VNG-gemeenten, IPO-provincies en het Rijk. Dat bleek ook uit de aard van de incidenten (besluitvorming over milieuleges, precario van telecommunicatieleidingen en vormgeving van lokale lastenverlichting), die met name voor de VNG aanleiding waren om op overleg aan te dringen.

Deze spanning is niet van vandaag of gisteren, maar is terug te voeren tot de zeventiger en tachtiger jaren. In die tijd raakten gemeenten, provincies en rijk steeds meer met elkaar vervlochten: lokale en provinciale taken werden gecentraliseerd, terwijl de gemeenten en provincies de uitvoering van nieuwe centrale taken in medebewind gingen uitvoeren. Bovendien veranderde de cultuur tussen de drie overheidslagen. De voorheen veronderstelde hiërarchie maakte plaats voor voortdurende onderhandeling, afstemming en overleg. In de praktijk was echter nog vaak sprake van "opleggen van". Dit overleg vond in de jaren tachtig immers vooral plaats tegen de achtergrond van bezuinigingen die het kabinet op rijksuitgaven wilde doorvoeren en deels afwentelde op het budget van andere overheden.

### *Samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid*

Rijk, provincies en gemeenten zijn dus wederzijds afhankelijk. Geen van beide kan de ander geheel zijn wil opleggen en dat maakt onderhandeling noodzakelijk. Provincies en gemeenten zijn met name voor het uitvoeren van eigen initiatieven en het voeren van zelfstandig beleid (te) afhankelijk van medewerking van het rijk. Andersom geldt: wil het rijk zich van medewerking van andere overheden verzekerd weten, dan moet hij deze overtuigen van het nut en de noodzaak daarvan.

De vraag is nu (nog steeds) hoe de samenwerking tussen rijk en gemeenten/provincies kan worden vormgegeven? Immers: de afhankelijkheidsrelaties die het gevolg zijn van territoriale en functionele fragmentatie vragen om versterkte en andere infrastructuren.

In de opvatting van de Rob zijn ‘bestuursakkoorden nieuwe stijl’ daarvoor een prima middel, mits daarin niet –zoals in de oude akkoorden- vooral beginselen voor staatsrechtelijke verhoudingen tussen rijk en andere overheden formeel bevestigd worden, noch primair financieringsvraagstukken en procedure-afspraken geregeld worden. Het ‘nieuwe’ van de beoogde akkoorden zit in het besef dat in de relatie tussen rijk en provincies/gemeenten de wet niet meer de enige machtsbron is. Het feit dat provincies/gemeenten dichterbij de burger staan geeft hen een gezaghebbende stem. Dat laat onverlet de verantwoordelijkheid van de centrale overheid.

Twee zaken zijn aan de orde: de vorm van samenwerking en de inhoud van samenwerking.

### *Vorm van samenwerking*

Hier speelt primair de vertrouwensvraag, en de onderlinge beeldvorming tussen centrale overheid en IPO/VNG.

De Rob is van mening dat het kabinet de beperkt representatieve kracht van de VNG moet accepteren. De VNG is simpelweg niet in staat namens alle gemeenten bindende besluiten te nemen.

Het is juist deze ‘vrije positie’ die de VNG tot een zinvolle partner maakt. Immer: wanneer alle VNG-leden strak gebonden zouden zijn aan alles wat de VNG roept, dan zou de remmende werking vanuit de gemeenten op de VNG zo groot zijn dat er niets meer uit zou komen. Vanwege het ‘vrijblijvende karakter’ van de VNG kan deze organisatie weliswaar geen agendasetter zijn, maar zeker wel ondersteunend optreden in het agendavormingsproces! Daarmee blijft de VNG dus een belangrijke gesprekspartner.

De Rob onderschrijft het belang van een geïnstitutionaliseerd overheden-overleg à la de Stichting van de Arbeid. Aan dat ‘overleg op hoofdlijnen’ dienen naast het rijk ook IPO en VNG deel te nemen.

Daarnaast blijft sectoraal overleg, met de bedoeling deelakkoorden –convenanten- op thema’s te sluiten, noodzakelijk. Deze convenanten worden gesloten tussen departement(en), groepen gemeenten (VNG is niet automatisch de juiste partner, denk aan VINEX, betrokken infrastructuur gemeenten etc.) en andere belanghebbenden (maatschappelijke organisaties etc.). BiZa kan daarbij een afstemmingsrol tussen de departementen vervullen op dezelfde manier als de VNG en het IPO dat voor hun leden doen.

### *Inhoud van samenwerking*

De Rob meent dat op voorhand geen uniforme opzet voor dergelijke deelakkoorden vastgelegd kan worden. Deelakkoorden kunnen langere of kortere tijd gelden. Ook is niet op voorhand duidelijk welke thema's vooral op lokaal, provinciaal of centraal niveau aangepakt moeten worden. Soms kunnen onderwerpen om redenen van efficiëntie beter door gemeenten (armoedebeleid) of provincies (openbaar vervoer, volkshuisvesting) aangepakt worden, soms juist door de centrale overheid. Dat hangt ook af van de aard van de taak en de vereiste specifieke deskundigheden. De ene keer is het democratischer om taken aan gemeenten over te laten, de andere keer is het voeren van provinciaal of landelijk beleid slimmer.

De Rob is van mening dat reeds bij de totstandkoming van deelakkoorden belanghebbende partijen zoals maatschappelijke organisaties e.d., betrokken dienen te worden om de kans op succesvolle uitvoering te vergroten: samen optrekken bij probleemverkenning en het zoeken naar oplossingen! Dat betekent een verbreding te opzichte van de huidige convenanten-praktijk waarin alleen overheidspartijen onderling afspraken maken. De insteek is convenanten te behoeve van een gedifferentieerde uitvoering van beleid te sluiten, bijvoorbeeld op het gebied van integratie minderheden, volkshuisvesting, welzijn.

De Rob benadrukt dat de eigen beleidsvrijheid van gemeenten/provincies gerespecteerd dient te worden. Dat betekent dat de overheid de gemeentelijke/provinciale beleidsvrijheid niet heimelijk mag inperken om nieuw beleid vorm te geven. Daarbij past het evenmin eenzijdig doelstellingen op te leggen.

Maar, in de deelakkoorden dienen wel nadrukkelijk doelstellingen opgenomen te worden teneinde de partners op het realiseren daarvan 'af te kunnen rekenen'. Immers: de centrale overheid heeft de taak en verantwoordelijkheid om een rechtvaardige en voor burgers in gelijke gevallen (of op zijn minst vergelijkbare gevallen) gelijke uitvoering van overeengekomen beleid te verzekeren. In het milieubeleid wordt in dat kader gesproken van 'zelfregulering binnen kaders'. Het kabinet stelt de kaders vast. De taakstellingen voor de convenantpartners worden in overleg vastgelegd. Het bereiken van de kader-doelstellingen is uitgangspunt. Het realiseren van de taakstellingen is de verantwoordelijkheid van de partners. Door monitoring en verslaglegging ontstaat inzicht in de geleverde inspanningen en de effectiviteit van de inspanningen.

### *Thema's voor samenwerking*

De thema's zoals die in het VNG programma 'Gemeenten 2000+ kansen en solidariteit' vermeld staan, zijn met recht opgenomen als dé belangrijkste onderwerpen voor de komende jaren. Op de terreinen van sociale participatie, leefbaarheid en veiligheid, lokale economie en mobiliteit en kwaliteit van bestuur valt nog veel werk te verzetten. Bij de uitwerking daarvan, ten behoeve van het sluiten van deelakkoorden, is de input vanuit de departementen van groot belang. Belangrijke vraag daarbij moet steeds zijn: wat hebben de partners elkaar bieden?

De Raad meent dat BiZa vanuit zijn algemeen bestuurlijke achtergrond kan zorgdragen voor de afstemming tussen, en uitwisseling van informatie over, wat sectordepartementen in hun overleg met de gemeenten/provincies en andere partijen afspreken. BiZa kan tevens - zo meent de Raad- een rol spelen in het omgaan met

belangentegenstellingen tussen gemeenten. Een flexibele instelling is daarbij cruciaal, want onderhandeling, ruil en binding impliceren politieke keuzes en die veranderen.

Voor elke taak dient bepaald te worden of centralisatie dan wel decentralisatie voor de effectiviteit en efficiëntie van het bestuur het meest is aangewezen. En dat geldt ook voor democratie-overwegingen: is het democratischer om op plaatselijk niveau beslissingen te nemen of provinciaal of landelijk? Een nader te onderzoeken vraag is dan nog tot op welke hoogte verschillen tussen gemeenten/provincies acceptabel zijn?

In de opvatting van de Rob is het geen gegeven dat decentraler altijd democratischer is: lokaal of provinciaal beleid kan effecten veroorzaken die burgers van buurgemeenten/provincies raken die geen zeggenschap hebben. Daarnaast kan ons rechtsgevoel zich verzetten tegen te grote lokale en/of provinciale verschillen. Problemen ontstaan als het democratie-argument tot andere conclusies leidt dan het beheersbaarheidsargument. En dat is bij veel taken het geval. Daarom moet BiZa niet op voorhand instemmen met het uitgangspunt dat verschillen tussen gemeenten/provincies altijd geaccepteerd moeten worden (zoals de VNG aan de regering vraagt). Wel dient het kabinet, en daarmee BiZa, de gemeenten en provincies als volwaardige bestuurlagen te erkennen, de beleidsvrijheid van gemeenten/provincies te respecteren en geen extra taken zonder extra geld toe te kennen.

Met hoogachtend,

Mevrouw ir. J. Leemhuis-Stout, voorzitter Rob

Drs. M.P.H. van Haefen, secretaris Rob