

Wet op het decentraal bestuur

ter aanvulling, schrapping of wijziging van de Provinciewet,
de Gemeentewet en de Waterschapswet.



(Dit is de publiekversie. De versie met uitgebreide artikelsgewijze toelichting is te vinden op <https://vng.nl/artikelen/spoor-2-wet-decentraal-bestuur>)

Wet van (...), houdende regels inzake toedeling van taken aan decentrale bestuurslichamen (Wet op het decentraal bestuur)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is te komen tot algemene beginselen van toedeling van taken aan decentrale bestuurslichamen, mede ter uitvoering van de artikelen 124, 133 tot en met 135 van de Grondwet;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 0

In deze wet wordt verstaan onder:

- a Onze Minister: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- b Decentrale bestuurslichamen: de gemeenten, de provincies, de waterschappen en de bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen voor zover zij bij of krachtens de wet verplicht zijn ingesteld; en overige bestuurslichamen die zijn belast met decentrale taakstellingen en bevoegdheden.

Artikel 1

Lid 1: De regering voert een algemeen rijksbeleid met betrekking tot de decentrale bestuurslichamen. Dit beleid wordt vastgelegd in een Beleidskader decentraal bestuur. Onze Minister stelt – in afstemming met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren – een ontwerp daarvoor vast.

Lid 2: Onze Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de decentrale bestuurslichamen raakt en met de zorg voor de toepassing en naleving van het door de regering vastgestelde Beleidskader decentraal bestuur

Lid 3: Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen treden Onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met Onze Minister.

Lid 4: Onze Minister maakt bedenkingen kenbaar tegen een maatregel of een voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het door de regering vastgestelde Beleidskader decentraal bestuur niet toelaatbaar voorkomt.

Lid 5: Voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister.

Artikel 2

Lid 1: Onze Minister wie het aangaat, onderscheidenlijk het provinciebestuur, stelt de betrokken colleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, ontwerpen van ministeriële regeling, of ontwerpen van provinciale verordening waarbij:

- a van de gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd, of

- b. in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeentebesturen.

Lid 2: Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeenten en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken colleges of representatieve instantie.

Lid 3: Onze Minister wie het aangaat, onderscheidenlijk het provinciebestuur, is niet verplicht vooraf het in het eerste lid bedoelde oordeel in te winnen indien zulks ten gevolge van dringende omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt.

Lid 4: Het bepaalde in de voorgaande leden is van overeenkomstige toepassing op de algemene besturen van de waterschappen.

Artikel 3

Lid 1: Onze Minister wie het aangaat stelt de betrokken gedeputeerde staten of een instantie die voor hen representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, of ontwerpen van ministeriële regeling waarbij:

- a. van de provinciebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd,
- b. in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de provinciale besturen, of
- c. de financiën van de provincies in betekenende mate zijn betrokken.

Lid 2: Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de provincies en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken gedeputeerde staten of representatieve instantie.

Lid 3: Onze Minister wie het aangaat is niet verplicht vooraf het in het eerste lid bedoelde oordeel in te winnen indien zulks ten gevolge van dringende omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt.

Artikel 4

Lid 1: Onze Minister bevordert de decentralisatie naar provincies en gemeenten en de daarbij horende beleidsvrijheid.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken hebben Onze Ministers wie het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister op welke wijze aan deze beleidsvrijheid inhoud en vorm zal worden gegeven.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken en waarbij in een geringe beleidsvrijheid is voorzien, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke gronden is gekozen voor taaktoedeling aan provincie of gemeente en niet aan andere decentrale bestuurslichamen of voor een vorm van deconcentratie.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen van Onze Ministers strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.

Artikel 5

Lid 1: Door middel van het Beleidskader decentraal bestuur waarborgt Onze minister de in art. 124 lid 1 Grondwet gevestigde autonomie van provincie en gemeente. Onder autonomie wordt verstaan dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten.

Lid 2: Door middel van het Beleidskader decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitoefening van de autonome taakstelling, zoals omschreven in lid 1, voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincie en gemeente.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een beperking van de autonomie van provincies en gemeenten, zoals omschreven in lid 1, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen van Onze Ministers strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.

Artikel 6

Lid 1: Door middel van het Beleidskader decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitvoering van taken in medebewind voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincies, gemeenten, waterschappen en regionale bestuursvormen. Onder medebewind wordt verstaan dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Lid 2: Bij toepassing van artikel 2, tweede lid van de Financiële-verhoudingswet kan Onze Minister bedenkingen kenbaar maken indien de voorgeschreven toelichtingen van Onze Ministers strijdig zijn met het bepaalde in het eerste lid.

Artikel 2 Financiële-verhoudingswet

Lid 1: Indien beleidsvoornemens vanwege het Rijk of vanwege Europese regelgeving leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, gemeenten of waterschappen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies, gemeenten of waterschappen zijn. De financiële gevolgen worden onderbouwd door een onafhankelijke partij. Bij het betreffende onderzoek wordt de opzet van dit onderzoek afgestemd met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren. Na de effectuering van de beleidsvoornemens wordt getoetst of de financiële gevolgen bij aanvang voldoende in kaart zijn gebracht. Via een Transitiefonds kunnen bij taaktoedelingen financiële fricties worden voorkomen.

Lid 2: Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het eerste lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.

Onze Ministers dragen via de fondsbegroting zorg voor het opvangen van de financiële gevolgen, tenzij kan worden aangetoond dat een andere bekostigingswijze beter past. Bij een andere bekostigingswijze geeft men nauwkeurig onderbouwd aan waarom deze bekostigingswijze reëel is om de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

Voor waterschappen wordt, indien hier aanleiding toe bestaat, op andere wijze in een vergoeding voorzien.

Artikel 7

Lid 1: Onze Minister die het aangaat en het provinciebestuur doen het college onderscheidenlijk het waterschapsbestuur desgevraagd mededeling van hun standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente onderscheidenlijk het waterschap van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Lid 2: Onze Minister die het aangaat doet gedeputeerde staten desgevraagd mededeling van zijn standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de provincie van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Artikel 8

Lid 1: Onze Minister die het aangaat en het provinciebestuur bieden het college en het waterschapsbestuur desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente onderscheidenlijk het waterschap van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Lid 2: Onze Minister die het aangaat biedt gedeputeerde staten desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor de provincie van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Artikel 9

Lid 1: Over al hetgeen de provincie betreft dienen gedeputeerde staten Onze Ministers desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de commissaris van de Koning wordt verlangd.

Lid 2: Over al hetgeen de gemeente betreft dient het college Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de burgemeester wordt verlangd.

Lid 3: Over al hetgeen het waterschap betreft dient het dagelijks bestuur Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij zij dit uitdrukkelijk van het algemeen bestuur wordt verlangd. Het verzoek om bericht en raad door een van Onze Ministers geschiedt, evenals in dat geval het dienen van bericht en raad, door tussenkomst van gedeputeerde staten, tenzij het enkel het verschaffen van feitelijke informatie betreft.

Artikel 10

Lid 1: Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen geregeld waarin gedeputeerde staten verplicht zijn tot het verstrekken van systematische informatie aan Onze Minister wie het aangaat. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur.

Lid 2: Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, na overleg met Onze Minister, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.

Lid 3: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere algemene regels gesteld.

Lid 4: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan, alsmede omtrent de verstrekking en inwinning van incidentele informatie, wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.

Lid 5: De voordrachten voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het derde en het vierde lid, worden gedaan door Onze Minister.

Artikel 11

Lid 1: Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan Onze Ministers wie het aangaat. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur.

Lid 2: Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, na overleg met Onze Minister, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten

behoefte van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.

Lid 3: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere algemene regels gesteld.

Lid 4: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan, alsmede omtrent de verstrekking en inwinning van incidentele informatie, wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.

Lid 5: De voordrachten voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het derde en het vierde lid, worden gedaan door Onze Minister.

Artikel 12

Lid 1: Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan het provinciaal bestuur. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling of bij besluit van gedeputeerde staten nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet, de algemene maatregel van bestuur of de provinciale verordening.

Lid 2: In de regelingen, bedoeld in de eerste volzin van het eerste lid, wordt tevens aangegeven hoe de financiële gevolgen van de informatieverstrekking voor de gemeente worden gecompenseerd.

Lid 3: Het provinciebestuur doet mededeling aan Onze Minister van de inwinning van systematische informatie ingevolge een provinciale verordening.

Lid 4: Het bepaalde in de artikelen 10 tot en met 12 is van overeenkomstige toepassing op de waterschapsbesturen.

Artikel 13

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen, gemeentebesturen en waterschapsbesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden, wijkt van het bepaalde in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Wet op het decentraal bestuur niet af dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.

Artikel 14

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen, gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden houdt rekening met het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen in provincie en gemeente, zoals gevestigd in artikel 125 Grondwet.

Lid 2: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.

Artikel 15

Lid 1: Bij of krachtens de wet kan onderscheid worden gemaakt tussen provincies onderscheidenlijk gemeenten.

Lid 2: Dit onderscheid tussen provincies en gemeenten beperkt zich tot de taken en bevoegdheden die in medebewind worden opgedragen.

Lid 3: Bij of krachtens de wet kunnen gemeentelijke taken aan provincies worden overgedragen.

Lid 4: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een onderscheid tussen provincies en gemeenten of waarbij gemeentelijke taken aan provincies worden overdragen, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 5: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.

Artikel 16

Lid 1: Vormen van regionaal bestuur die door Onze Minister die het aangaat verplicht aan provincies en gemeenten worden opgelegd, vereisen een specifieke wettelijke grondslag.

Lid 2: Bij toepassing van deze verplichte vormen van regionaal bestuur wordt van rijkswege in de financiering voorzien en wordt een financiële aansprakelijkheid van de Staat aangehouden. Deze financiering gaat van het Rijk naar de gemeenten en van de gemeenten vervolgens naar de betreffende regio.

Artikel 17

Lid 1: Onze Minister bevordert de ordening van het regionaal bestuur.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot regiovorming en die provincies en gemeenten raken, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur.

Lid 4: Ten behoeve van het regionaal bestuur wordt bij de wet voorzien in adequate verantwoordings- en controlefora via de gemeenteraden of anderszins. Bij territoriale samenval van regionaal en provinciaal bestuur kunnen provinciale staten worden ingeschakeld.

Artikel 18

Bij de toepassing van artikel 1, vierde lid; artikel 4, vierde lid; artikel 5, vierde lid; artikel 6, tweede lid; artikel 13, derde lid; artikel 14, derde lid; artikel 15, vijfde lid; artikel 17, derde lid kan Onze Minister – bij gebrek aan overeenstemming – advies vragen aan de Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State.

Algemene toelichting

Aanleiding

Van oudsher kent Nederland een inrichting van het openbaar bestuur waarbij de rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen en allerlei interbestuurlijke samenwerkingsverbanden intensief samenwerken. Dit wordt wel kortweg aangeduid als het Nederlandse organische bestuursstelsel. Als één of meer onderdelen van dit bestuur in zwaar weer verkeren, heeft het hele stelsel daar last van. Dat is momenteel het geval. Daarvan ondervinden niet alleen de betrokken overheden nadelen, ook de dienstverlening aan de inwoners raakt meer en meer belast.

Sinds het einde van de 20ste eeuw worden soms grote taken en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid overgedragen aan gemeenten, provincies en waterschappen. Door taken op een specifiek bestuursniveau te beleggen, zijn de betrokken overheden – zo is de verwachting – beter in staat tot efficiënt en effectief bestuur dat goed aansluit bij de behoeften van de betrokken inwoners. Echter, deze uitbreiding van de verantwoordelijkheden van decentrale besturen heeft niet altijd gestructureerd plaatsgevonden. Zo zijn verschillende decentralisaties ingegeven door de behoefte om ervaren uitvoeringsproblemen op rijksniveau te willen oplossen.

Van een weloverwogen analyse hoe deze taken op een lager niveau beter tot hun recht zouden komen, was weinig sprake. Bij sommige decentralisaties waren verschillende departementen betrokken, terwijl de mogelijke gevolgen van de taakuitbreidingen niet in samenhang zijn beschouwd. De volksvertegenwoordigingen van deze bestuurslagen hebben zelden tot nooit invloed kunnen uitoefenen op de voorwaarden waaronder taken zijn overgedragen. Wel dragen zij daar uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor, een verantwoordelijkheid die ze bij gebrek aan voldoende ondersteuning zeker niet altijd waar kunnen maken.

De taakuitbreiding gaat bovendien lang niet altijd gepaard met het ter beschikking stellen van voldoende middelen. Hierdoor zien deze decentrale overheden zich vandaag aan de dag genooddakt om ofwel fors te bezuinigen en hun aanbod aan diensten ten behoeve van de burgers sterk te verschraken, dan wel de belastingen te verhogen, (hetgeen onwenselijk is gezien het hier geen eigen beleidskeuze van de gemeente betreft en er dus geen verband tussen bepalen en betalen is)”. Bezuinigingen belasten momenteel in sterke mate de uitvoeringskracht van het lokaal bestuur. Uiteindelijk ondervinden de inwoners daar eveneens de negatieve gevolgen van.

Decentrale overheden staan voor grote maatschappelijke uitdagingen die om de nodige slagkracht vragen. Zij willen dicht bij hun burgers het goede goed doen. Onsamenhangende en slecht uitvoerbare wet- en regelgeving, de uitholling van hun verantwoordelijkheden en de druk op de beschikbare middelen leiden ertoe dat zij daar momenteel onvoldoende toe in staat zijn. Om hun mogelijkheden te vergroten kiezen decentrale overheden geregeld, al dan niet al opgelegd door de wetgever, voor interbestuurlijke samenwerking. Hoewel dergelijke samenwerking meestal wel de uitvoeringskracht versterkt, kent samenwerking ook de nodige nadelen, zoals minder mogelijkheden voor maatwerk en een belasting van de democratische aansturing en verantwoording.

Er is daarmee dringend behoefte aan een algehele versterking van het huidige bestuursstelsel. De door de VNG voorbereide wet op de decentrale overheden is hiervoor bedoeld. Deze wet kent verschillende bouwstenen, die elk voor zich bijdragen aan het verminderen van de genoemde knelpunten in het huidige openbaar bestuur. Uiteindelijk zullen de inwoners daarvan profiteren. De bouwstenen die het fundament van de voorgestelde wet vormen, worden hieronder geïntroduceerd.

Versterk het evenwicht tussen bestuurslagen

De autonomie van gemeenten en provincies is vastgelegd in de Grondwet, respectievelijk in de Gemeentewet en de Provinciewet. Dat maakt Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het is daarmee niet alleen aan de rijksoverheid om bepaalde taken op te pakken, provincies en gemeenten kunnen dat, op

eigen initiatief, evenzeer. De rijksoverheid beschikt over de mogelijkheid om bepaalde taken expliciet op te dragen aan andere overheden. Dit wordt aangeduid met het begrip medebewind. Naarmate de overheidsbe-moeienis op allerlei maatschappelijke terreinen is toegenomen, heeft het onderscheid tussen autonomie en medebewind enigszins aan belang ingeboet, omdat ook via dit medebewind kan worden voorzien in vormen van beleidsvrijheid.

Het is echter van cruciaal belang om het domein van de decentrale autonomie te blijven onderscheiden van de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind. In de eerste plaats omdat provincies en gemeenten het initiatief kunnen nemen om nieuwe problemen op te pakken, maar in de tweede plaats vooral omdat deze decentrale overheden met vrije financiële middelen voorzieningen creëren (theaters, zwembaden bibliotheken etc.), maatschappelijke initiatieven en bedrijvigheid stimuleren, talrijke subsidies verstrekken en cofinanciering organiseren en de veiligheid en het welzijn van burgers waarborgen. In een politiek stelsel dat is gefundeerd op rechtstreekse verkiezingen zijn deze aspecten van autonomie van cruciaal belang. Zij vormen een kernbestanddeel van de provinciale en lokale democratie, althans zo zou het moeten zijn. In de huidige bestuurspraktijk staat deze autonome taakuitoefening echter onder zware druk vanwege de aanzienlijke financiële tekorten die voortvloeien uit recente decentralisatie-operaties.

Onder verwijzing naar de autonomie van gemeenten en provincies is de afgelopen decennia geregeld gesteld dat er sprake is van gelijkwaardigheid tussen de verschillende overheden, of zelfs dat de gemeenten gezien kunnen worden als 'eerste overheid'. Van gelijkwaardigheid is in de praktijk echter geen sprake, niet in het minst omdat de bevoegdheid om wetten te maken uitsluitend bij de centrale overheid berust. Dat geldt evenzeer het primaat om tot overdracht van taken of bevoegdheden over te gaan. In plaats van het benadrukken van gelijkwaardigheid tussen bestuurslagen dient veeleer het evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen te worden benadrukt. Daarmee wordt bedoeld dat elke bestuurslaag de ruimte moet krijgen om zijn eigen rol te vervullen. De verschillende bestuurslagen dienen elkaar hierin aan te vullen en te versterken.

Bij de Minister van Binnenlandse Zaken berust als eerste de verantwoordelijkheid om dit evenwicht te bewaken en te bewaren. Binnen de Rijksoverheid impliceert dit dat deze minister ook aandacht heeft voor het optreden van diverse vakdepartementen, die geregeld op eigen initiatief voor allerlei taken specifieke afspraken maken met decentrale overheden. In de huidige wetgeving is al voorzien dat de minister van BZK beschikt over de mogelijkheid tot interventie ('bedenkingen uiten') in de richting van andere ministeries ten aanzien van rijksbeleid dat decentrale overheden raakt, 'ook als de materie inhoudelijk niet onder zijn verantwoordelijkheid valt'. In de praktijk heeft de minister daar in de afgelopen jaren geen gebruik van gemaakt. De voorgestelde Wet op het decentraal bestuur voorziet er vooraleerst in om de genoemde regie- en toetsingsbevoegdheid, zoals genoemd in artikel 116 van de Gemeentewet, te versterken.

De systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het functioneren van het openbaar bestuur moet niet alleen worden versterkt binnen de Rijksoverheid. Tussen decentrale overheden onderling bestaan grote verschillen in omvang en bestuurskracht, die gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Bij decentralisaties moet daar meer rekening worden gehouden. Omdat de gemeenten zelf niet geneigd zijn om aparte afspraken te maken voor verschillende categorieën gemeenten, moet de minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor het openbaar bestuur de consequenties van voorgenomen decentralisaties voor bijvoorbeeld kleinere gemeenten nadrukkelijker onderzoeken en de plannen daarop aanpassen, bijvoorbeeld door taakdifferentiatie mogelijk te maken.

Verder geldt dat decentralisaties de belangen van overheden raken. Dat kan belangenconflicten met zich meebrengen, zeker gezien de niet gelijkwaardige verhoudingen tussen het Rijk en de medeoverheden. Om dergelijke conflicten tijdig en zonder al te veel relationele en publicitaire schade op te lossen, dient een onafhankelijke interbestuurlijke geschillenbeslechting in het leven worden geroepen, die bindende uitspraken kan doen over de oplossing in een conflict en waarbij ook de koepels partij kunnen zijn. Gedurende het conflict bij de onafhankelijke interbestuurlijke geschillenbeslechting in behandeling is, kan er wel voorbereiding zijn voor de taakwijziging, maar geen daadwerkelijke taakoverdracht naar de decentrale overheid.

Versterk de uitvoeringskracht van decentrale overheden

Een belangrijke reden waarom decentrale overheden niet optimaal uitvoering kunnen geven aan de aan hun toevertrouwde taken is dat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld voor de

uitvoering van deze taken. In het verleden was het vrijwel vanzelfsprekend dat voorafgaand aan de overdracht van de middelen die door het Rijk aan een te decentraliseren taak werden besteed, een efficiencykorting werd toegepast. In het huidige tijdsgewricht is ondertussen gebleken dat deze praktijk leidt tot het feitelijke bankroet van gemeenten. Dit gaat direct ten koste van de beoogde uitvoeringskracht. Daarom dient er nu ook nadrukkelijk aandacht te komen voor het versterken van de huidige financiële positie van decentrale overheden.

Bovendien wordt in de 21^{ste} eeuw informatie, en de deling daarvan tussen betrokken overheden, van steeds groter belang. Naast voldoende middelen moet er daarom ook getoetst worden of decentrale overheden over de voor de uitvoering van hun taak noodzakelijke informatie kunnen beschikken. Eveneens moet er aandacht voor zijn dat ze in staat worden gesteld om tijdig de daarvoor noodzakelijke systemen betrouwbaar in te richten.

In de Wet op het decentraal bestuur en het daarbij behorende Beleidskader wordt vastgelegd dat voorafgaand aan de overdracht toetsing op de uitvoerbaarheid moet plaatsvinden, maar in de praktijk gebeurt dit zelden of nooit. Een belangrijk aandachtspunt in de uitvoerbaarheid betreft ook de kwestie of de betrokken overheden wel toegang hebben tot de voor de uitvoering relevante informatie. Behalve het herbevestigen en versterken van deze afspraak uit de huidige wetgeving is er de mogelijkheid om vast te leggen dat na de invoering wordt onderzocht of er ingrepen nodig zijn, bijvoorbeeld wat de beschikbare financiële middelen betreft. In ieder geval dient de vanzelfsprekendheid van 'efficiencykortingen' te verdwijnen.

Voortaan moet bij decentralisatie van taken de minister van BZK in overleg met de medeoverheden een reële vergoeding van de onkosten beschikbaar stellen voor de gemeenten of provincies. Door een aanpassing van de Financiële-verhoudingswet kan worden voorzien in een onafhankelijke beoordeling van de kosten die nodig zijn voor over te dragen taken. Tevens is het geboden om bij taakoverheveling een Transitiefonds in te stellen met het oog op frictiekosten.

In dat verband kan ook de mogelijkheid aan de orde komen dat gemeenten of provincies via 'eigen' belastingen zelf in de kosten kunnen voorzien. De Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State kan hierin een adviserende rol spelen. Voorts dienen vergoedingen in het kader van autonome taken of medebewindstaken met grote beleidsvrijheid zoveel als mogelijk via de algemene uitkering te worden vergoed. Dat impliceert dat het gebruik van specifieke decentralisatie-uitkeringen zoveel mogelijk moet worden vermeden. Het uitgangspunt moet hier zijn: vrij besteedbaar waar het kan, geoormerkt waar het moet. Als laatste geldt dat bij verplicht regionaal bestuur de financiering van het Rijk naar de gemeenten gaat en van de gemeenten vervolgens naar de betreffende regio.

Versterk de dienstbaarheid aan de burgers

De Wet op het decentraal bestuur heeft als oogmerk om de verhoudingen tussen bestuurslagen te versterken. Dat is geen doel op zich. Uiteindelijk wordt hiermee gestreefd naar een beter functionerende overheid, waarvan de dienstbaarheid door de overheid aan de inwoners profiteert. Juist nu is het belang daarvan gebleken, nu de overheid vanwege de COVID19-pandemie, diep ingrijpt in het leven van alle inwoners. In de Toeslagenaffaire is bovendien gebleken dat ook de overheid feilbaar kan zijn. Door de verhoudingen tussen overheden te verhelderen en de verantwoordelijkheden van elke bestuurslaag te versterken, neemt de mogelijkheid dat overheden elkaar op ieders verantwoordelijkheid aanspreken en waar nodig corrigeren eveneens toe.

Specificeer beleidscriteria voor de toedeling van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden

De praktijk van de toedeling van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden kenmerkt zich door een sterk opportunistisch karakter. Initiatieven tot decentralisatie komen niet zelden voort uit de behoefte om op rijksniveau ervaren financiële of uitvoeringsproblemen op te lossen door deze taken simpelweg over te dragen aan andere overheden. Concrete afspraken daarover komen meestal tot stand tijdens de onderhandelingen bij kabinetsformaties. Dergelijke besprekingen worden veelal gedreven door een zekere mate van politiek opportunisme, zonder reële inbreng en betrokkenheid van de decentrale overheden.

Uit de literatuur over decentralisaties zijn de nodige (zorgvuldigheids-)principes af te leiden, waar bij

overdracht van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden recht aan moet worden gedaan. Verschillende van deze principes worden in de voorgestelde wet op het decentraal bestuur aangezet door een motiveringsplicht op te nemen waarom bij taaktoedeling voor het ene bestuurslichaam wordt gekozen en niet voor een ander. De minister van BZK wordt in dit verband de beoordelende en toetsende autoriteit. Voor taaktoedelingen aan bestuurslichamen die een algemene en rechtstreekse verkiezing kennen, wordt maatgevend dat er voldoende beleidsvrijheid wordt gerealiseerd. Als de rijksoverheid landelijke eisen wil stellen en de uitvoering (inclusief verschillen daarin) niet aan gemeenten of provincies wil overlaten, is het verstandig bij de overdracht van taken na te denken over deconcentratie als alternatief voor decentralisatie.

Bovendien moet de invloed van decentrale overheden op regeerakkoorden worden verbeterd. In ieder geval kunnen gemeenten, provincies en waterschappen aan de vooravond van de kabinetsformatie in het openbaar zichtbaar maken wat ze nodig hebben om aanstaande decentralisaties te doen slagen, om zo te voorkomen dat in de formatie onrealistische afspraken worden gemaakt.

Door een door de regering vast te stellen Beleidskader decentraal bestuur – zoals voorzien in de Wet op het decentraal bestuur – kunnen de regie en de ordening van het decentraal bestuur aanzienlijk worden verbeterd. Het ontwerp voor dit Beleidskader wordt vervaardigd door de minister van BZK – in afstemming met de koepels – en het bevat criteria voor taaktoedeling, een typologie van de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen en de koers waarin het decentraal bestuur zich zou moeten bewegen. Ter uitwerking van de normen uit de Wet op het decentraal bestuur bevat het Beleidskader tevens waarborgen voor een versterking van de decentrale autonomie, betere financiële arrangementen voor het medebewind en de daarbij horende beleidsvrijheid.

Laat de verantwoordelijkheid voor de gedecentraliseerde taken bij de direct betrokken overheden

Bij de uitvoering van (al dan niet gedecentraliseerde) taken door provincies, gemeenten en waterschappen, komt het geregeld voor dat de centrale overheid, daartoe niet zelden opgeroepen door de Tweede Kamer, zich alsnog mengt in de uitvoering van het beleid. Onder meer vinden de regering of de Tweede Kamer het onwenselijk als er tussen gemeenten of regio's verschillen ontstaan in de uitvoering. De inmenging krijgt gestalte in de vorm van het stellen van kwaliteitscriteria, de inzet van toezichtsinstrumenten of in afspraken binnen bestuursakkoorden. Dergelijke ontwikkelingen tasten de eigen verantwoordelijkheid van decentrale besturen en de nagestreefde lokale inbedding en lokale beleidskeuzen van deze taken aan.

Een duidelijk uitgangspunt is en blijft daarom dat het Rijk zich niet bemoeit met de wijze van uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Decentrale besturen zijn geen uitvoeringskantoren van het Rijk. Wel kan het Rijk informatie inwinnen over de wijze waarop decentrale besturen de taken uitvoeren en interbestuurlijk toezicht houden. Interbestuurlijk toezicht mag er echter niet toe leiden dat het Rijk via de achterdeur zich alsnog met de uitvoering gaat bemoeien. De minister van BZK moet collega-ministers erop aanspreken als zij te veel op de stoel van het provincie- of gemeentebestuur gaan zitten of anderszins hun instrumenten 'misbruiken' om inbreuk te maken op de decentrale beleidsvrijheid. De minister van BZK kan de Afdeling Bestuursgeschillen om advies vragen in deze.

Versterk de positie van de decentrale volksvertegenwoordiging

Een specificatie van de taaktoedeling aan decentrale overheden reikt verder dan louter het bepalen onder welke voorwaarden en uitgangspunten de overdracht aan een decentrale overheid plaatsvindt. In de huidige praktijk gebeurt dit momenteel vrijwel zonder inspraak en betrokkenheid van de decentrale volksvertegenwoordigingen; gemeenteraden, provinciale staten of het algemeen bestuur van waterschappen. Al met al is er (te) weinig aandacht voor de vraag of de algemene besturen van decentrale overheden bij taakoverdracht hun daarmee toenemende verantwoordelijkheden wel waar kunnen maken.

Zowel de rijksoverheid, de betrokken koepelorganisaties en belangenorganisaties van diverse groepen decentrale bestuurders zijn momenteel actief met scholings- en ondersteuningsprogramma's van volksvertegenwoordigers. Toch is onmiskenbaar dat deze volksvertegenwoordigers zich steeds zwaarder belast voelen. Zij worstelen met de sterk toegenomen maatschappelijke verantwoordelijkheid op diverse beleidsterreinen, de ervaren noodzaak om hun sturende en controlerende taken daarbij waar te maken en de beperkingen die deze vormen van lekenbestuur nu eenmaal met zich meebrengen.

Onder het versterken van het toezicht op de taaktoedeling valt daarom ook gedegen aandacht voor de effecten van de toenemende verantwoordelijkheid van decentrale overheden voor de positie en betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers in kwestie. Er dient gerichte aandacht te zijn voor het toerusten van decentrale volksvertegenwoordigers om hun verantwoordelijkheden waar te maken.

Moderniseer de interbestuurlijke, regionale samenwerking

Al decennialang spelen interbestuurlijke samenwerkingsverbanden een belangrijke rol in de uitvoering van overheidsbeleid. Aanvankelijk was het uitgangspunt dat betrekkelijk beleidsarme taken en voorzieningen in regionale samenwerking tot uitvoering konden worden gebracht. Min of meer werd daarbij voor lief genomen dat de uitvoering daarmee gedeeltelijk buiten de politieke democratie van provincie en gemeente werd geplaatst.

In de huidige praktijk blijkt dat allerlei meer beleidsvolle taken eveneens in regionaal verband worden ingevuld, soms zelfs omdat dit door de rijksoverheid verplicht wordt gesteld. Bovendien geven verschillende vermeend 'beleidsarme' taken toch geregeld aanleiding tot veel politieke betrokkenheid, zoals tijdens de Coronacrisis blijkt met betrekking tot het functioneren van de veiligheidsregio's. Een fundamentele bezinning op de aard en reikwijdte van het regionale bestuur is opportuun en urgent.

De aansturing en het functioneren van regionale vormen van samenwerking worden keer op keer als belangrijke, en tegelijkertijd ingewikkelde uitdagingen ervaren door besturen van zowel gemeenten als provincies. Lastige aspecten daarbij zijn de afwezigheid van een direct-democratisch legitimatie, moeizame vormen van sturing, controle en verantwoording, een aanzienlijke versnippering, zeer uiteenlopende procedures van totstandkoming, sterke financiële aansprakelijkheden – en daarmee risico's – bij de samenwerkende overheden.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

februari 2021

vng.nl