

Ministerie van Binnenlandse Zakenen Koninkrijksrelaties
Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies
Postbus 30941
2500 GX 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8314

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
Reactie Visienota bestuur en
bestuurlijke inrichting

ons kenmerk
BABVI/U201102276

datum
23 januari 2012

Geachte mevrouw Spies,

Onlangs hebben wij de visienota op bestuur en de bestuurlijke inrichting ontvangen. Wij hebben deze besproken in ons bestuur en onze commissie bestuur en veiligheid. Daarbij was het algemene gevoel dat de visienota op een aantal punten nog onvoldoende is uitgewerkt. Wij hopen dat u de komende tijd uw visie op het binnenlands bestuur nader zult invullen en aanscherpen.

Wij zullen in ieder geval het gesprek met onze leden en met (de leden van) haar gelieerde verenigingen over toekomstbestendige gemeenten en een toekomstbestendig binnenlands bestuur de komende maanden voortzetten. Uitgangspunt hierbij is de positie van gemeenten als Eerste Overheid: gemeenten die de verantwoordelijkheid hebben en nemen voor een integrale, efficiënte en effectieve uitvoering van de aan hen (al dan niet in medebewind) opgedragen taken. Dit kan alleen als gemeenten ten aanzien van de vraag hoe zij hun taken vervullen, zoveel mogelijk vrijheid en ruimte hebben voor eigenstandige afwegingen en invullingen. Wij zullen ons in onze verdere uitwerking dan ook met name richten op de vraag wat wij daarvoor, ook van uw zijde, verder nodig hebben.

Hieronder hebben wij onze eerste reactie op hoofdlijnen uiteengezet. Wij zullen u op de hoogte houden van de uitkomsten van onze gesprekken hierover in de komende tijd.

Uitgangspunten

De basis voor de bestuurlijke inrichting van Nederland is de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Vanuit dit uitgangspunt kijken gemeenten aankijken naar de bestuurlijke inrichting van Nederland en tegen de voornemens hieromtrent in de visienota. Gemeentelijke autonomie is van groot belang voor het goed functioneren van de bestuurlijke inrichting van Nederland. Gemeenten hebben dit verder uitgewerkt via het concept van de eerste overheid, de overheid waar burgers als eerste mee te maken krijgen bij het regelen van zaken bij de overheid.

In de Bestuursafspraken 2011-2015 zijn uitgangspunten en afspraken opgenomen over de bestuurlijke

verhoudingen en (de invulling van) onderdelen van het binnenlands bestuur. Vanuit dit kader en de grote opgaven waar gemeenten in de komende periode voor staan missen wij nog een aantal voor ons essentiële uitgangspunten in de visienota, te weten:

- Gemeentelijke autonomie
- Taken in medebewind betekent loslaten:
 - Beleidsvrijheid
 - Checks and balances: horizontaal in plaats van verticaal
 - Financiering via algemene uitkering

Tot slot hebben wij nog enkele specifieke opmerkingen ten aanzien van de beleidsvoornemens in de visienota.

Gemeentelijke autonomie

Het grondwettelijke autonomiebeginsel (het beginsel waarin ook de mogelijkheid voor medebewind is belegd) moet worden gezien als een gebod tot het respecteren, overlaten en inhoud geven van een zo groot mogelijke beleidsvrijheid van gemeenten.¹ Alleen op die wijze kan er een zinvolle uitleg aan dit beginsel gegeven worden.

De Raad voor het Openbaar Bestuur benadrukt dat het profiel, dat in de visienota voor gemeenten is opgetekend, de principiële autonomie onverlet laat. De Raad stelt dat het daarom van belang is dat het Rijk zich niet teveel bemoeit met de autonome bepaling van de eigen, specifieke maatschappelijke opgaven van provincies en gemeenten.

De commissie Bovens heeft in 2006 in het rapport 'Wil tot Verschil', al aangegeven wat uitgangspunt moet zijn voor de inrichting en werkwijze van de gemeenten. Hoofdpunten daarvan zijn de wettelijke verankering van de gemeentelijke autonomie en het bieden van ruimte voor pluriformiteit. Gemeenten moeten in staat gesteld worden om individueel de inrichting en werkwijze van de bestuurlijke organisatie aan te passen, en de wet dient daartoe de mogelijkheden te bieden. De VNG schaart zich nog steeds achter deze uitgangspunten.

Taken in medebewind betekent loslaten

Medebewind is het verlenen van medewerking aan de uitvoering van hogere regelingen die als bijzondere wetgeving op specifieke beleidsterreinen betrekking hebben. Een gemeente die een taak in medebewind uitoefent, doet dit als gelijkwaardige speler ten opzichte van de medeoverheid die de gemeente in medebewind heeft geroepen. Er wordt geen ondergeschikte positie van het de gemeente aan het Rijk verondersteld.

Beleidsvrijheid

Wanneer het Rijk een taak overhevelt aan de gemeenten dient dit niet gebonden te worden aan uitvoerige kwaliteitsvereisten en regels. Door de taken vrij in medebewind te geven, kan de gemeente naar lokale behoefte invulling geven aan het beleid en maatwerk bieden. Naast deze beleidsvrijheid vooraf, dient de controle - tijdens en achteraf - door de gemeenteraad te gebeuren, niet door het Rijk of de provincie.

Bij de uitwerking van de decentralisaties blijkt (opnieuw) dat het Rijk het moeilijk vindt om dit uitgangspunt van vrijheid en zelfstandigheid van gemeenten vast te houden. Dit geldt zowel voor de leden van het kabinet als voor de leden van de Tweede Kamer.

Bij de Wet Werken naar Vermogen komt dit bijvoorbeeld tot uitdrukking in de inzet van het kabinet op veel te strakke regelgeving rondom het instrument loondispensatie en de plicht aan gemeenten om de WSW in een vast tempo af te bouwen. Bij de AWBZ/WMO is er vanuit de Tweede Kamer een sterke beweging om in de decentralisatie extra waarborgen te willen die de Wmo tot een soort lokale AWBZ maken, waarbij gemeenten steeds minder ruimte krijgen om samen met lokale partners vernieuwend Wmo-beleid te maken. Daarmee wordt de zorg niet beter en zeker niet efficiënter.

De Raad voor het Openbaar Bestuur benadrukt in haar reactie op de visienota dat de aangekondigde decentralisaties alleen succesvol kunnen zijn wanneer het kabinet en het parlement na overdracht van rijkstaken en -bevoegdheden daadwerkelijk eigen sturingsambities loslaten dan wel beperken tot sturing op gewenste maatschappelijke effecten (outcome) in plaats van sturing op de verdeling van financiële middelen (input) of op streefgetallen (output).

Checks and balances: horizontaal in plaats van verticaal

Als waarborgen voor de eenheid in de decentrale taakbeartiging, kent het binnenlands bestuur diverse vormen van (verticale) invloedsoefening, vooral met het oog op het veilig stellen van hogere belangen. Interbestuurlijk toezicht is bijvoorbeeld een onderdeel van dat stelsel van *checks and balances*.²

De laatste jaren zijn steeds meer taken en verantwoordelijkheden gedecentraliseerd naar de gemeente. Zodra een taak aan gemeenten wordt toevertrouwd, dient er ook het vertrouwen te zijn in een goede uitvoering en een democratische controle door de gemeenteraad. Het uitgangspunt is dat het democratisch gelegitimeerde controleorgaan, de gemeenteraad, beoordeelt of de uitvoering conform de taak is verlopen. De informatie die minimaal nodig is om de raad zicht te geven op de taakuitvoering door het college wordt conform dit uitgangspunt, via www.waarstaatjegemeente.nl, openbaar gemaakt zodat deze ook voor medeoverheden beschikbaar is.

Ondanks de gedeelde uitgangspunten in de Bestuursafspraken en afspraken in het kader van de Code interbestuurlijke verhoudingen blijft er door departementen en de Tweede Kamer nog altijd ingezet worden op specifiek toezicht. Dit in plaats van vast te houden aan het uitgangspunt van algemeen toezicht. In feite wordt daarmee landelijk bepaald wat en hoe gemeenten de begeleiding moeten realiseren. Hiermee wordt voorbij gegaan aan het feit dat de controle op de uitvoering van beleid bij gemeenten allereerst bij de gemeenteraad ligt.

Financiering via algemene uitkering

In Bestuursafspraken is het uitgangspunt vastgelegd dat het Rijk actief stuurt op de mogelijkheid om bestaande decentralisatie-uitkeringen te beëindigen. Decentralisatie-uitkeringen, voor zover deze bij het instellen niet als tijdelijk zijn aangemerkt, worden zo veel als mogelijk naar integratie-uitkering of algemene uitkering overgeheveld. Aandacht voor dit uitgangspunt ontbreekt helaas ook in de visienota.

Specifieke opmerkingen ten aanzien van de beleidsvoornemens

Naast voornoemde essentiële uitgangspunten voor een geslaagde bestuurlijke inrichting hebben wij in nog een aantal specifieke opmerkingen ten aanzien van de beleidsvoornemens in de visienota.

WGR-plus/BDU

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur. *Autonoom of automaat, advies over gemeentelijke autonomie*. Augustus 2005.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Rapport commissie Oosting: Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*. September 2007.

De WGR-plus wordt per 1 januari 2013 ingetrokken. De VNG vraagt zich af of afschaffing van de WGR-plus daadwerkelijk bijdraagt aan de vermindering van de bestuurlijke drukte. De ROB stelt dezelfde vraag in haar reactie op visienota.

De minister van I&M heeft aangegeven dat het kabinet de optie openhoudt de BDU middelen in zijn geheel naar het Provinciefonds over te hevelen. Wij hebben, samen met Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer (SkVV), de minister van I&M laten weten hier een groot tegenstander van te zijn. Bij de instelling van de toenmalige kaderwetgebieden hebben gemeenten taken en middelen ingebracht in de verplichte samenwerking. De BDU-middelen zijn bestemd voor de realisering van lokaal en regionaal verkeer en vervoerbeleid. Ingeval van een opheffing van de Wgr-plus dienen deze taken en de bijbehorende middelen dan ook teruggelegd te worden naar het lokale niveau. Dit past ook bij het uitgangspunt van het kabinet om taken zo dicht mogelijk bij de burger neer te leggen. Het is niet acceptabel dat er geld voor lokale taken (zoals verkeersveiligheid, fietspaden, fietsenstallingen en dergelijke) in het Provinciefonds terecht komt, waarover alleen de provincie zeggenschap heeft.

We blijven van mening dat de Wgr-plus een bewezen succesvol instrument is van intergemeentelijke samenwerking. Opheffing van de Wgr-plus kan niet aan de orde zijn voordat dat een adequaat alternatief beschikbaar is. Er is behoefte aan een goed en breed gedragen alternatief dat slagvaardig kan functioneren. De gemeenten willen de succesvolle samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer in de stedelijke regio's voortzetten en verder uitbouwen met de provincies. In de huidige situatie werken de stadsregio's en de provincies al samen en is er sprake van onderlinge afstemming.

De voorkeur in de regio's gaat uit naar het gebruik maken van een Wgr-regeling, waaraan gemeenten en provincie(s) deelnemen. Hiermee is de bestuurlijke legitimatie gegarandeerd en wordt de bestuurlijke drukte verminderd. Maar andere vormen van samenwerking worden niet uitgesloten. Met het kabinet delen wij de visie dat samenwerking van onderop ingevuld moet worden, binnen daarvoor aangegeven grenzen. Dit leidt er toe dat de concrete invulling van de samenwerking kan verschillen.

Wij menen dat een nieuwe vorm samenwerking tussen gemeenten en provincies ook buiten de huidige Wgr-plus-gebieden op een soortgelijke manier kan worden vormgegeven. Op die manier komen we tot een krachtige en landsdekkende samenwerking van gemeenten en provincies op het gebied van verkeer en vervoer.

Deelraden

U geeft aan de wettelijke regeling van deelgemeenteraden in te gaan trekken. De VNG is in de eerste plaats van mening dat het instellen van deelgemeenten een bevoegdheid van de gemeentebesturen zelf is. Deze bevoegdheid dient daarom niet op Rijksniveau via een aanpassing van de Gemeentewet te worden vormgegeven en gereguleerd. Het voorstel van het kabinet om de instelling van deelgemeenten onmogelijk te maken, kan volgens de VNG worden gezien als een inbreuk op het regelen van de eigen huishouding. Daarmee is dit voorstel strijdig met de wettelijke bepalingen inzake de autonomie van decentrale bestuursorganen.

De VNG-commissies Bovens en Van Aartsen, die beiden advies uitbrachten over de toekomstige inrichting van het lokaal bestuur, wezen al op het belang van het respect voor de autonomie van het lokaal bestuur en de mogelijkheden van differentiatie tussen gemeenten. De organisatie van een kleine gemeente verschilt immers met die van een grote gemeente. De toenmalige bewindslieden onderstreepten deze conclusies. De nu voorgestelde maatregelen draaien de klok terug en doen afbreuk aan het principe van lokale autonomie. Wij zijn dus nadrukkelijk tegenstander van het schrappen van de bevoegdheid van de gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen.

Raadsleden

In uw visie geeft u voorts aan dat het aantal bestuurders fors kan worden verminderd. Een wetsvoorstel voor het verminderen van het aantal raadsleden is hiertoe in voorbereiding. Met het verschijnen van dit voorstel zullen wij hier uitgebreid op reageren. Een eerste reactie treft u hieronder aan.

Een vermindering van de kwantiteit (het aantal raadsleden) gepaard te gaan met investeringen in de kwaliteit van raadsleden. Nu de kwantiteit daalt zal de kwaliteit van het raadswerk navenant moeten stijgen: de hoeveelheid taken voor de raad zal namelijk niet af-, maar eerder toenemen. Als de hoeveelheid werk dan ook nog verricht moet worden door minder mensen is een forse investering in de kwaliteit volgens ons een evidente eis. Dat wil uiteraard niet zeggen dat de kwaliteit van raadsleden nu te kort zou schieten, maar het kwaliteitsaspect wordt met minder raadsleden extra belangrijk. Het vergt ook op Rijksniveau investeringen om dat mogelijk te maken.

Tenslotte heeft de VNG in dit kader behoefte aan een complete visie van het kabinet op het lokaal bestuur. Het is een illusie te denken dat met de bezuinigingen op het aantal raadsleden en het afschaffen van deelgemeenten en stadsregio's het openbaar bestuur op lokaal niveau beter, effectiever en efficiënter wordt. Wij verwachten van het kabinet niets minder dan een complete visie waarin ook aandacht wordt besteed aan de structurele investeringen die het kabinet de komende tijd op dat terrein denkt te doen. Om de ambities van de decentralisaties vorm en inhoud te geven is wat ons betreft veel meer nodig dan een bezuiniging met de "kaasschaaf".

Overigens zijn wij van mening dat een filosofie over de vermindering van het aantal gemeentebestuurders alleen zou moeten gelden, mits deze tegelijkertijd wordt toegepast op Eerste- en Tweede Kamer, provincies en gemeenten.

Samenwerking en regionalisering

In de visienota wordt gesteld dat de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de samenwerking nog vaak te wensen over laten. Om deze reden wordt in de visienota een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen voorgesteld. Daarbij zou onder andere de begrotingsprocedure van gemeenschappelijke regelingen moeten worden aangepast, zodat gemeenteraden meer materiële controle te geven op het vaststellen van de begroting.

Wij zijn voorstander van het vergroten van dualistische elementen en democratische controle in de WGR. Dit dient vooral gebaseerd te worden op de mogelijkheden die de gemeentewet al biedt. Vanuit het idee dat het bovenlokaal oppakken van taken binnen de gemeentelijke autonomie past en er sprake is en blijft van verlengd lokaal bestuur. Daarnaast wensen wij een meer praktisch toepasbare WGR, waarmee uitvoeringstaken op een laagdrempelige wijze bovenlokaal kunnen worden opgepakt.

Wij juichen toe dat wat dit kabinet betreft vrijwillige samenwerking voorop staat. Meer verplichte vormen van samenwerking, wanneer vrijwillige vormen van samenwerking niet van de grond komen, zijn volgens ons niet noodzakelijk. De inhoud moet leidend zijn bij de keuze om al of niet samen te werken. De vraag die voorop moet staan is op welke wijze, in samenwerking waar nodig en nuttig de taken kwalitatief goed uitgevoerd kunnen worden. De schaal waarop samenwerking wordt aangegaan is een keuze van de gemeenten. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten de ruimte hebben om naar eigen inzichten te komen tot invulling van samenwerking. De VNG wil haar leden hier graag bij ondersteunen. De VNG zal verdergaan met het bijdragen aan kennisontwikkeling en -verspreiding rond intergemeentelijke samenwerking via het ondersteuningsprogramma Slim Samenwerken.

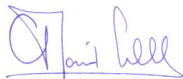
Herindeling

Grootschalige herindeling wordt niet gezien als oplossing voor het schaalprobleem dat zich op sommige terreinen in de uitvoering van taken voordoet. Zo wordt bevestigd in de visienota. Het beleidskader herindeling is recent aangepast. Uitgangspunt is dat gemeentelijke herindeling een geëigend instrument kan zijn maar van onderop tot stand komt. De VNG heeft altijd het standpunt gehuldigd dat herindeling van onderop (dus op initiatief van gemeenten zelf) zou moeten plaatsvinden.

Ten slotte

Wij vertrouwen er op dat u bovenstaande opmerkingen en inzichten meeneemt in een verdere uitwerking van uw visie op een toekomstbestendige inrichting van het binnenlands bestuur.

Hoogachtend,
De Vereniging van Nederlandse Gemeenten



A. Jorritsma-Lebbink
Voorzitter