

BELEIDSDOORLICHTING

# 6.2

DUALISERING  
&  
OVERHEDENOVERLEG

Versie 10 december 2007

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties  
Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie  
Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen

# Inhoudsopgave

<b>1. Onderzoekskader .....</b>	<b>3</b>
1.1 Onderwerp van onderzoek .....	3
1.2 Aanleiding en timing van de beleidsdoorlichting .....	4
1.3 Onderzoeksaanpak.....	5
<b>2 Beleidsdoorlichting dualisering van het gemeentelijk en provinciaal bestuur.....</b>	<b>7</b>
2.1 Inleiding.....	7
2.2 De aanleiding voor de dualisering en de rol van de rijksoverheid.....	7
2.2.1 <i>Staatscommissie Dualisme en lokale democratie</i> .....	8
2.2.2 <i>Samenvatting</i> .....	10
2.3 Doelstelling van de overheid en inzet van instrumenten .....	11
2.3.1 <i>Kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie</i> .....	11
2.3.2 <i>Wet dualisering gemeentebestuur en Wet dualisering provinciebestuur</i> .....	12
2.3.3 <i>Samenvatting</i> .....	13
2.4 Uitvoering van het beleid en de effecten .....	14
2.4.1 <i>Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur</i> .....	14
2.4.2 <i>Evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur</i> .....	20
2.4.3 <i>Eindverslag Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale democratie</i> .....	22
2.4.4 <i>Huidige stand van zaken</i> .....	23
2.4.5 <i>Samenvatting</i> .....	23
2.5 Financiële inzet.....	24
2.5.1 <i>Samenvatting</i> .....	25
2.6 Conclusie .....	25
<b>3 Het Overhedenoverleg in de interbestuurlijke verhoudingen .....</b>	<b>27</b>
3.1 Inleiding .....	27
3.1.1 <i>Introductie van het Overhedenoverleg</i> .....	27
3.1.3 <i>Samenwerking via bestuursakkoorden</i> .....	28
3.2 De aanleiding voor het Overhedenoverleg.....	28
3.2.1 <i>Wat vooraf ging: ontwikkeling eerste Bestuursakkoorden (1987-1994)</i> .....	28
3.2.2 <i>Opmaat naar Bestuursakkoorden nieuwe stijl (1994-1998)</i> .....	29
3.2.3 <i>Bestuursakkoorden nieuwe stijl (1998-2002)</i> .....	29
3.2.4 <i>De Code Interbestuurlijke Verhoudingen (vanaf 2004)</i> .....	30
3.4 Doelstelling van de overheid en de werkwijze .....	31
3.5 Uitvoering van het beleid en de effecten.....	32
3.5.1 <i>Betekenis en toegevoegde waarde van het Overhedenoverleg tijdens BANS periode</i> .....	32
3.5.2 <i>Externe evaluatie door Research voor Beleid</i> .....	33
3.5.3 <i>Evaluatie BANS</i> .....	34
3.5.4 <i>Betekenis en toegevoegde waarde van het Overhedenoverleg tijdens de Code IV periode</i> .....	35
3.5.5 <i>Bestuursakkoorden 2007</i> .....	36
3.6 Financiële inzet .....	38
3.7 Conclusie.....	38

# 1. Onderzoekskader

## 1.1 Onderwerp van onderzoek

### *Functioneren openbaar bestuur*

Voor het jaar 2007 stond er voor het directoraat-generaal Bestuur een beleidsdoorlichting van beleidsartikel 6.2 gepland. Dit artikel is onderdeel van het totale beleidsartikel 6 'Functioneren openbaar bestuur'. Artikel 6.2 is een erg breed artikel, waarin verschillende directies samenwerken aan een groot aantal, uiteenlopende, onderwerpen. Een doorlichting van het hele beleidsartikel is daardoor lastig. In de volgende paragraaf wordt daarom een keuze gemaakt voor twee specifiek door te lichten onderwerpen.

**NB:** Beleidsartikel 6.2 kent een beperkt budget. Deze beleidsdoorlichting richt zich dan ook voornamelijk op de beleidsmatige kant.

### *Thema's dualisering en overhedenoverleg*

De operationele doelstelling van artikel 6.2. luidt (OW 2007):

*'Een openbaar bestuur dat in staat is effectief en efficiënt in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen door het ontwikkelen van beleid en regelgeving op het terrein van de inrichting van het binnenlands bestuur en de financiële en bestuurlijke verhoudingen'.*

Deze brede operationele doelstelling kan grofweg worden verdeeld in 2 gebieden:

- De rol van de rijksoverheid (i.c. BZK) bij de inrichting van het binnenlands bestuur, waarbinnen **dualisering** een thema is.
- De interbestuurlijke betrekkingen met de medeoverheden, waaronder het **overhedenoverleg**.

Kort gezegd gaat deze operationele doelstelling over de **werking en inrichting van gemeenten en provincies** en hun bestuur en daarnaast over de verhoudingen **tussen** de overheidslagen. Deze beleidsdoorlichting zoomt daarom ook in op bovengenoemde thema's: dualisering en overhedenoverleg. Deze onderwerpen, die meerdere instrumenten omvatten, geven een goede doorsnede van de operationele doelstelling, namelijk de inrichting van het systeem en de interbestuurlijke betrekkingen.

### *Dualisering van het gemeente- en provinciebestuur*

De overgang van het monisme naar het dualisme in gemeenten en provincies is een ingrijpende wijziging van de bestuursstructuur van de beide decentrale overheden. Door de inrichting van het lokale en provinciale bestuur aan te passen is het de bedoeling deze besturen beter te laten functioneren en de herkenbaarheid van het lokaal bestuur voor de burger te vergroten. Naast de bestuursstructuur speelt daarbij ook de bestuurscultuur een grote rol. De bestuurscultuur is echter niet rechtstreeks door beleid te beïnvloeden, maar

door flankerend beleid. Bij de dualisering is dat gebeurd door de inzet van een Vernieuwingsimpuls Lokaal bestuur en Democratie. De dualisering bij de gemeenten is in 2002 ingevoerd, bij de provincies in 2003. Inmiddels zijn beide bestuurorganen hun tweede duale bestuursperiode ingegaan. De dualisering van het gemeente- en het provinciebestuur is uitgebreid geëvalueerd. Deze evaluaties en de kabinetsreactie daarop vormen de basis voor deze beleidsdoorlichting.

*Overhedenoverleg.*

In de begroting 2007 staat het volgende over het Overhedenoverleg:

“Het overhedenoverleg vloeit voort uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. De minister-president, de minister van Financiën, de minister van Binnenlandse Zaken, de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de bestuursvoorzitters van VNG en IPO nemen hieraan deel. De Raad van State verricht thans een periodieke beschouwing naar de ontwikkeling van die verhoudingen sinds het opstellen van de Code. Daarnaast leidt een nieuw kabinet doorgaans tot een herijking van de interbestuurlijke verhoudingen, waarbij een gezamenlijke, bestuurlijke samenwerkingsagenda wordt afgesproken tussen kabinet, VNG en IPO. Het overhedenoverleg is hiervoor een belangrijk instrument.”

## 1.2 Aanleiding en timing van de beleidsdoorlichting

Het doel van elke beleidsdoorlichting is om achteraf te beoordelen in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstelling (doel- en probleemgericht evalueren i.p.v. instrumentgericht). Dualisering en overhedenoverleg zijn thema's die al een lange periode, onderdeel van het beleid van de minister van BZK vormen. Daarnaast zijn de volgende meer specifieke redenen van toepassing, waarom dit een goed moment is om deze onderwerpen door te lichten:

- Dualisering: Met het verschijnen van de evaluatierapporten van zowel de gemeentelijke (2004) als de provinciale (2005) dualisering (van de commissies Hermans en Leemhuis) is de gehele beleidscyclus doorlopen en wordt de doorlichting dus op een relevant moment in de cyclus uitgevoerd.
- Overhedenoverleg: De uitkomst van de Raad van State beschouwing over de Code Interbestuurlijke verhoudingen in 2006 en de verandering van de inhoudelijke invulling (bestuursakkoord nieuwe stijl) naar een procedurele benadering bij de bestuursakkoorden, maakt dit onderdeel geschikt voor een beleidsdoorlichting.

Voor beide thema's geldt dat, naast het feit dat nu een logisch moment in de beleidscyclus is, er goed gebruik kan worden gemaakt van recent uitgevoerde analyses en dus bestaand materiaal. Ook dit is een belangrijk uitgangspunt van onderzoek. Het aantreden van het nieuwe kabinet maakt dat de beleidsdoorlichting daarnaast nog eens belangrijke input kan vormen bij de herijking van de bestuurlijke verhoudingen. Met het gesloten bestuursakkoord met de gemeenten zijn de

interbestuurlijke verhoudingen met gemeenten al hersteld. Een mooie gelegenheid dus om terug te kijken naar de afgelopen jaren.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

#### *Gehanteerde onderzoeksvragen*

Een beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd in de vorm van evaluatieonderzoek, aan de hand van een tiental 'doorlichtingsvragen', op grond van objectieve beleidsinformatie.

1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?)  
Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten?  
Was er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Gezien het tweeledige karakter van deze operationele doelstelling, en de daaruit voortvloeiende focus op de twee prioritaire thema's, is het noodzakelijk om deze vragen voor elk van de thema's afzonderlijk te beantwoorden. Dit brengt extra werk met zich mee, maar komt de kwaliteit van de beleidsdoorlichting ten goede.

#### *Bronnen*

De vragen zijn beantwoord op basis van meerdere **bestaande (externe) rapporten**, zoals eerdergenoemde evaluaties en bijvoorbeeld de Trendnota openbaar bestuur.

#### *Uitvoering*

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd en geschreven door het directoraat-generaal Bestuur; de directies Bestuurlijke en Financiële Organisatie en Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen. Het belangrijkste voordeel van het schrijven van een beleidsdoorlichting door beleidsdirecties zelf, is dat zij zelf kunnen leren van de bevindingen. Ook dit is een belangrijk doel van een beleidsdoorlichting.

*Onafhankelijke blik*

De onafhankelijk blik is gevormd door de secretaris van de bijzondere commissie interbestuurlijke verhoudingen van de Raad van State, zij heeft als onafhankelijke deskundige meegelezen met het rapport.

## **2 Beleidsdoorlichting dualisering van het gemeentelijk en provinciaal bestuur**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de invoering van het dualistische bestuursmodel bij gemeenten en provincies beschreven aan de hand van de vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006. Aan het einde van elke paragraaf wordt samenvattend een antwoord gegeven op een of meerdere vragen uit de regeling. Deze beleidsdoorlichting volgt de ontwikkeling van de politieke discussie en besluitvorming over de dualisering vanaf 1998 tot en met 2006 aan de hand van de volgende beleidsnotities, wetsvoorstellen en evaluaties:

Advies Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie	17 januari 2000
Kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie Wet dualisering gemeentebestuur	23 mei 2000 in werking 7 maart 2002 (gemeenteraadsverkiezingen)
Wet dualisering provinciebestuur	in werking 12 maart 2003 (provinciale verkiezingen)
Evaluatie Wet dualisering gemeentebestuur	15 december 2004
Evaluatie Wet dualisering provinciebestuur	8 december 2005
Kabinetsreactie evaluatie Wet dualisering gemeentebestuur	25 februari 2005
Eindbalans invoering dualisering gemeentebestuur	24 april 2006
Kabinetsreactie evaluatie Wet dualisering provinciebestuur	30 mei 2006
Slotpublicatie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale democratie	november 2006

### **2.2 De aanleiding voor de dualisering en de rol van de rijksoverheid**

De eerste vragen van de beleidsdoorlichting betreffen de aanleiding voor en oorzaak van het gevoerde beleid. Daarnaast komt de vraag aan de orde waarom de rijksoverheid de verantwoordelijkheid heeft genomen voor het oplossen van het geschetste probleem.

De dualisering van het gemeente- en provinciebestuur is tegen het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw op de politieke agenda gekomen. De bestuurlijke structuur van gemeenten en provincies vindt zijn oorsprong in de Gemeentewet van Thorbecke uit 1851. Deze wet ging uit van een monistisch bestuursstelsel voor gemeenten waarin de formele posities van raad en college van B&W institutioneel zijn vervlochten. Wethouders worden benoemd door en uit de raad, waardoor bestuur en controle zijn vermengd. In provincies geldt hetzelfde voor de gedeputeerden en Provinciale Staten.

Na bijna anderhalve eeuw was er alle aanleiding te bezien of deze structuur niet veranderd diende te worden. De rolverdeling en de feitelijke machtsverhouding tussen raad en college van B&W en tussen provinciale en gedeputeerde staten was in die tijd drastisch veranderd. Dit is een gevolg van het feit dat de overheid steeds meer en steeds complexere taken op zich heeft genomen. Het rijk heeft veel taken gedecentraliseerd en de uitvoering van veel rijkstaken in medebewind ondergebracht bij de gemeenten en provincies. De bestuurstaken werden te complex voor de raad om zelf uit te voeren, waardoor steeds meer taken aan het college werden gedelegeerd. De bestuurlijke functie van de gemeenteraad als hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente is daardoor steeds meer afgebrokkeld. Het college van B&W heeft formeel wel een afgeleide positie van de raad, maar feitelijk het bestuurlijke overwicht gekregen. Steeds meer stemmen gingen op om de formele, monistische verhoudingen tussen raad en college meer in overeenstemming te brengen met de feitelijke, meer dualistische verhouding.

De inrichting van het lokale en provinciale bestuur is van oudsher de taak van de rijksoverheid. In hoofdstuk 7 van de Grondwet zijn de basisvereisten hiervoor vastgelegd. In de Gemeentewet en de Provinciewet zijn de wettelijke regels uitgewerkt waaraan het gemeente- en provinciale bestuur moet voldoen. Onderhoud en wijziging van de (grond)wettelijke regels zijn de taak van de rijksoverheid. Dit komt tot uitdrukking in de algemene doelstelling 6 en de operationele doelstelling 6.2 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie de inleiding van deze beleidsdoorlichting).

### **2.2.1 Staatscommissie Dualisme en lokale democratie**

Naar aanleiding van de discussie over de mogelijke dualisering van het gemeente- en provinciebestuur wordt bij de totstandkoming van het kabinet Kok II in 1998 besloten een Staatscommissie de opdracht te geven om vóór 1 januari 2000 te komen met een advies over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden.

De *Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* onder leiding van prof. mr. D.J. Elzinga is ingesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1998. De opdracht van de commissie luidde:

*‘De Staatscommissie heeft tot taak advies uit te brengen over de wijze waarop het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties, daarbij in elk geval beziende:*

- a. hoe de eventuele invoering van de gekozen burgemeester zich daartoe zou verhouden en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zouden zijn;*
- b. de combinatie of spreiding van verkiezingen.*

*De Staatscommissie brengt uiterlijk 1 januari 2000 advies uit.’*

De Staatscommissie heeft zich alleen gericht op de mogelijkheden voor dualisering van de gemeentebesturen. De Staatscommissie heeft zijn advies uitgebracht op 17 januari



2000 onder de titel *'Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie'*. In het rapport geeft de Staatscommissie een goed overzicht van de problemen waarmee het lokaal bestuur wordt geconfronteerd. Deze problemen zijn:

1. de positie van de politieke partijen staat onder druk. Het aantal leden daalt en het wordt steeds moeilijker om mensen te vinden voor het uitoefenen van een politieke functie. Ook is de opkomst bij de lokale verkiezingen dalende. Andere vormen van participatie winnen terrein en moeten geïntegreerd worden in het representatieve stelsel;
2. de bestuurspraktijk, hoewel monistisch, draagt al een meer dualistisch karakter. De raad is al in feite de controleur van het beleid van het college van B&W, dat het bestuurlijk overwicht heeft. Daardoor zijn de bestuurlijke verhoudingen ondoorzichtig en verwarrend;
3. de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum voor politieke besluitvorming is gering, omdat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen de machten van bestuur en controle. De wethouders hebben een dubbelrol als raadslid en lid van het college van B&W;
4. de collegialiteit binnen het college van B&W staat onder druk door partijpolitieke profilering van de wethouders. Daardoor bestaat meer behoefte aan de burgemeesterlijke rol van coördinator van de besluitvorming en bewaker van de eenheid van het collegebeleid.

Het dualisme kan volgens de Staatscommissie een oplossing bieden voor deze problemen. Allereerst kan de herkenbaarheid van de lokale politiek vergroot worden door verduidelijking van de rollen van de gemeentelijke bestuursorganen. De gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college van B&W, zodat de raad zich kan concentreren op de rol van volksvertegenwoordiger en controleur van het door het college gevoerde beleid. De raad moet de beschikking krijgen over alle benodigde controle-instrumenten en tegelijkertijd moet de regelgevende functie van de raad en zijn budgettaire functie aangescherpt en versterkt worden. De raad kan dan vooraf kaders stellen voor het beleid met zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden en achteraf de uitvoering controleren met alle hem ter beschikking staande controle-instrumenten. Scheiding van de rollen en verantwoordelijkheden van de raad en het college van B&W zal leiden tot een grotere herkenbaarheid van de lokale democratie.

Daarnaast moet de eigenstandige positie van de burgemeester worden versterkt door een aantal bevoegdheden aan hem toe te delen, zodat hij in staat is de integraliteit van het beleid en de collegialiteit van college beter te bewaken. De burgemeester heeft door zijn relatieve onafhankelijkheid van de lokale partijpolitieke verhoudingen, bij uitstek de positie om als coördinator en procesbewaker van besluitvorming op te treden. Dit eigenstandige karakter van het ambt maakt het ook mogelijk de verschillende rollen van voorzitter en lid van het college, voorzitter van de raad en eenhoofdig bestuursorgaan (voornamelijk belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid) in één ambt te verenigen.

Over de aanstellingswijze van de burgemeester bestaat geen eenduidigheid binnen de Staatscommissie. De meerderheid hecht aan een herkenbare democratisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Daarvoor zijn drie mogelijkheden: benoeming

door de Kroon voor zes jaar op (enkelvoudige) aanbeveling van de raad, een 'verkiezing' binnen de structuur van de kroonbenoeming en de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voor eveneens een periode van zes jaar. Differentiatie tussen grote en kleine gemeenten is voor een meerderheid van de commissie verdedigbaar.

De wethouder kan niet tevens raadslid zijn. De invoering van de onverenigbaarheid van functies die de commissie voorstelt, is essentieel voor de verhouding waarbij in beginsel het college bestuurt en de raad normeert en controleert. Wethouders kunnen ook van buiten de raad worden gerekruteerd.

De Staatscommissie adviseert voor de vernieuwing van de politieke cultuur en de vernieuwing van werkwijzen en methodieken een meerjarige *Vernieuwingsimpuls Lokaal politiek stelsel* te starten. In dit programma kunnen in samenwerking en samenspraak met gemeenten, bestuurdersverenigingen, politieke partijen en betrokken maatschappelijke organisaties impulsen worden gegeven aan vernieuwing van stijlen, werkwijzen en methodieken van politiek en bestuur.

### **2.2.2 Samenvatting**

Samenvattend kunnen de vragen zoals beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie als volgt worden beantwoord.

#### **Vraag 1 en 2: Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is het probleem nog actueel? Wat was de oorzaak van het probleem?**

*In het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie worden de oorzaak en aanleiding voor de invoering van het dualisme helder uiteengezet. Aan de ene kant is de monistische bestuurlijke organisatie niet meer in overeenstemming met de bestuurlijke praktijk, aan de andere kant is de herkenbaarheid van het lokale bestuur gering. De oorzaak is gelegen in de toegenomen complexiteit van de taken van de gemeenten als gevolg van decentralisatie van taken en de uitvoering van medebewindstaken van het rijk. De rol van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente is daardoor afgebrokkeld, de rol van het college van B&W versterkt. Met de invoering van het dualisme op lokaal en provinciaal niveau kan de basis worden gelegd om tegemoet te komen aan de problemen die de Staatscommissie heeft geschetst.*

#### **Vraag 3 en 4: Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?**

*De inrichting van het decentrale bestuur is van oudsher de (grond)wettelijke taak van de rijksoverheid en dan in het bijzonder de minister van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties.*

## **2.3 Doelstelling van de overheid en inzet van instrumenten**

De volgende vragen betreffen de doelstelling die de overheid heeft geformuleerd om het probleem op te lossen en de instrumenten die daarvoor zijn ingezet.

Het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie is voor het kabinet in eerste instantie aanleiding voor een kabinetsreactie.<sup>1</sup> In deze reactie geeft het kabinet aan de door de Staatscommissie gesignaleerde problemen te onderkennen. Het kabinet is voorstander van de invoering van het dualistische bestuursmodel in gemeenten en provincies als antwoord op de problemen. Dat betekent een ingrijpende aanpassing van de Gemeentewet en Provinciewet, die moet worden gerealiseerd vóór de volgende verkiezingen voor de gemeenteraad (2002) en Provinciale Staten (2003).

### ***2.3.1 Kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie***

De kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie wordt op 23 mei 2000 uitgebracht. Het kabinet onderkent de problemen waarmee de lokale democratie te kampen heeft en vindt de aanpak daarvan urgent. Het is van groot belang dat op gemeentelijk en provinciaal niveau een in de lokale en provinciale samenleving geworteld en voor burgers herkenbaar stelsel van democratische besluitvorming bestaat. Het kabinet vindt de introductie van een dualistisch bestuursstelsel zowel voor de gemeente als de provincie van groot belang. Dat kan volgens het kabinet snel omdat veel onderdelen van een dergelijk stelsel binnen het kader van de Grondwet kunnen worden ingevoerd. Deze ingrijpende stelselwijziging werkt volgens het kabinet als breekijzer in de heersende, te veel naar binnen gekeerde politieke cultuur.

Bij de opbouw van een samenhangend gedualiseerd stelsel gaat het er in de eerste plaats om heldere bestuurlijke verhoudingen te scheppen. Posities en bevoegdheden moeten worden ontvlochten. Wethouders mogen niet langer raadslid zijn en raadscommissies voorzitten. Bestuursbevoegdheden van de raad dienen in beginsel aan het college te worden overgedragen; dit moet later resulteren in de dualisering van het medebewind.

Verder is het zaak het concept van de eindverantwoordelijkheid van de raad (het grondwettelijk hoofdschap) opnieuw reëel inhoud te geven. Het gaat daarbij om een gerichte versterking van de controlerende functie van de raad o.a. door wettelijke verankering recht van interpellatie en vragenrecht, invoering van een enquêterecht, actieve informatieplicht voor het college, een versterking van de verordenende bevoegdheid van de raad o.a. door wettelijke verankering van het recht van initiatief en amendement, invoering van een recht op ambtelijke ondersteuning en een verbetering van de financiële functie o.a. door invoering van de lokale rekenkamer.

De beoogde concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college moet gepaard gaan met een versterking van het collegiale bestuur. Daarvoor wordt de positie van de burgemeester versterkt door deze enkele nieuwe taken en bevoegdheden te geven o.a.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42

de agenderingsbevoegdheid, bevordering van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan de burger en bevordering van adequate behandeling van bezwaarschriften en klachten. Wat betreft de aanstellingswijze van de burgemeester houdt het kabinet vast aan de ingeslagen weg om deze niet in de Grondwet vast te leggen. Het stelt voor artikel 131 van de Grondwet zo te wijzigen dat de wetgever de keuze van de aanstelling van de burgemeester moet bepalen. Over de wijze van aanstelling na de Grondwetwijziging laat het kabinet zich niet uit. Het eerdere voorstel tot deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de Commissaris van de Koningin, ingediend in 1997, wordt in 2000 ingetrokken.

Het kabinet neemt de aanbeveling over van de Staatscommissie om een Vernieuwingsimpuls uit te voeren. Doel van de Vernieuwingsimpuls die zich richt op gemeenten en provincies, is 'het op gang brengen van een cultureel veranderingsproces (parallel aan het proces van formele wetgeving) in de richting van een nieuw, dualistisch opererend, raadslid dat zich meer dan het huidige raadslid gaat concentreren op kaderstelling, controle en vertegenwoordiging'.<sup>2</sup> De vernieuwingsimpuls zal worden vormgegeven via congressen, symposia en informatieverstrekking op een website en in kranten en boeken. De thema's voor de Vernieuwingsimpuls zijn: ontvlechting van raad en college, publieke verantwoording, interactieve beleidsvorming en het functioneren van politieke partijen.

In de kabinetsreactie wordt tot slot aangegeven welke financiële gevolgen de invoering van het dualisme bij gemeenten en provincies naar verwachting zal hebben. Omdat wethouders niet langer tevens lid zijn van de raad, moeten meer raadsleden dan voor de invoering van dualisering een vergoeding voor het raadslidmaatschap krijgen. Hetzelfde geldt voor ontvlechting van het lidmaatschap van provinciale en gedeputeerde staten. Deze kosten worden geraamd op € 16 miljoen (f 35 miljoen) per jaar. De invoering van de gemeentelijke en provinciale rekenkamer brengt structurele kosten met zich mee en deze worden geschat op € 36 miljoen (f 80 miljoen) per jaar.

Daarnaast zijn er kosten van tijdelijke aard in verband met de Vernieuwingsimpuls. Naar schatting gaat het daarbij om € 900.000 (f 2 miljoen) voor de jaren 2001 tot en met 2006.

Op de feitelijke financiële inzet van het rijk voor de dualisering wordt in paragraaf x.5 verder ingegaan.

### ***2.3.2 Wet dualisering gemeentebestuur en Wet dualisering provinciebestuur***

De uitgangspunten en voorstellen van de kabinetsreactie zijn uitgewerkt in de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze is op 7 maart 2002 in werking getreden na de lokale verkiezingen. De Wet dualisering provinciebestuur is ingevoerd op 12 maart 2003 na de provinciale verkiezingen.

De invoering van de dualisering betekent een drastische ingreep in de structuur van de Gemeentewet en de Provinciewet. Het kabinet heeft ervoor gekozen de bestaande

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42, pag. 44

wetten op tal van punten aan te passen en niet om een volledig nieuwe wet te ontwikkelen.

Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur houdt de dualisering in essentie in:

1. de ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder;
2. de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college van B&W en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad;
3. de versterking van de eigenstandigheid van de burgemeester.

De dualisering draagt naar verwachting op langere termijn bij aan de volgende einddoelen bij het gemeentebestuur:

1. herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum;
2. herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad;
3. versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger.

Hoewel de dualisering in eerste instantie op de gemeenten was gericht, was er alle reden om ook het provinciebestuur te dualiseren. De argumenten hiervoor zijn: het streven naar harmonie tussen Gemeentewet en Provinciewet, de rolonduidelijkheid die ook bestaat bij de provincies, de versterking van de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur bij burgers en maatschappelijke organisaties, mede met het oog op een versterking van de regierol van de provincie als stevig middenbestuur.<sup>3</sup>

De essentie en doelstellingen van de Wet dualisering provinciebestuur zijn identiek aan die van de Wet dualisering gemeentebestuur.

### **2.3.3 Samenvatting**

Samenvattend kunnen de vragen zoals beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie als volgt worden beantwoord.

#### **Vraag 5: Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?**

*Het doel van de dualisering op gemeentelijk en provinciaal niveau is de versterking van de herkenbaarheid van het lokale en provinciale bestuur voor de burger. Dat kan bereikt worden door de volksvertegenwoordigende functie van het gekozen orgaan te herstellen en dit orgaan weer tot belangrijkste politiek forum te maken. Daarvoor zijn de Gemeentewet en Provinciewet op ingrijpende wijze aangepast.*

#### **Vraag 6: Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de (belangrijke en financieel 'zware') instrumenten? Was er sprake van overlap?**

*De dualisering is naast een structuurverandering in het decentrale bestuur ook een cultuurverandering. Voor de structuurverandering zijn de Gemeentewet en de*

---

<sup>3</sup> Commissie Evaluatie provinciale dualisering, Zonder wrijving geen glans, 8 december 2005, pag. 7

*Provinciewet aangepast. Om de cultuurverandering te bevorderen heeft de rijksoverheid middelen beschikbaar gesteld voor de Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale democratie.*

## **2.4 Uitvoering van het beleid en de effecten**

Bij een beleidsdoorlichting wordt uiteraard gevraagd naar de resultaten en effecten van het uitgevoerde beleid. Daarbij moet ook worden gekeken naar de eventuele invloed van instrumenten van andere beleidsterreinen.

Zowel in de Wet dualisering gemeentebestuur als in de Wet dualisering provinciebestuur is een evaluatiebepaling opgenomen. De invoering van de dualisering in de gemeenten moet geëvalueerd worden vóór 1 januari 2005, in de provincies vóór 1 januari 2006.

Beide evaluaties en de kabinetsreactie daarop geven een goed zicht op de uitvoering van het beleid en de effecten daarvan. Daarnaast heeft de *Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie* in een slotpublicatie de balans opgemaakt van de invoering van het dualisme in de gemeenten.

### **2.4.1 Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur**

De Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur onder leiding van mevrouw J.M. Leemhuis-Stout, oud-Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, heeft in 2004 de invoering van de dualisering in de gemeenten geëvalueerd. In het eindrapport *'Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden'* kijkt de Stuurgroep in eerste instantie terug op het wetgevingsproces.

De ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder is een noodzakelijke voorwaarde voor de nieuwe bevoegdhedenverdeling tussen college van B&W en de gemeenteraad. Daarover is weinig discussie ontstaan. De Stuurgroep concludeert wel dat het aanvankelijke voornemen van het kabinet om in beginsel alle bestuursbevoegdheden (met uitzondering van het vaststellen van plannen met een verordenend karakter) te concentreren bij het college van B&W al vanaf het begin van de behandeling van het wetsvoorstel steeds meer is bijgesteld. Daardoor was een door de Staatscommissie voorgestelde grondwetsherziening over het hoofdschap van de raad niet meer aan de orde. Ook is de dualisering van de gemeentelijke medebewindsbevoegdheden pas na de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur op gang gekomen.

De kaderstellende bevoegdheid van de raad vindt plaats via het budgetrecht en het verordeningsrecht. Deze bevoegdheden zijn op zich niet nieuw. Nieuw zijn wel de programmabegroting en de verplichte instelling van een rekenkamer of rekenkamerfunctie.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Het kabinet had een verplichte rekenkamer voorgesteld. Tijdens de behandeling heeft de Tweede Kamer een verplichte keuze tussen de rekenkamer en de rekenkamerfunctie mogelijk gemaakt.

Daarnaast zijn feitelijk bestaande rechten van de raad wettelijk verankerd: het recht van initiatief en amendement, de fractieondersteuning en de ambtelijke ondersteuning van de raadsleden. De facultatieve mogelijkheid van het instellen van de functie van raadsgriffier is bij amendement verplicht gesteld. De wettelijke vastlegging van de rechten van de raad was volgens de Stuurgroep nodig om een landelijk uniforme profilering van de raad mogelijk te maken.

De controlerende functie van de raad is gericht op het kritisch volgen van het college van B&W met resultaatbeoordeling en politieke aanspreekbaarheid. Ook hier zijn bestaande instrumenten wettelijk verankerd: het interpellatierecht, het vragenrecht, het enquêterecht, de actieve informatieplicht van het college en het ontslagrecht van individuele of alle wethouders. De explicitering en uniformering van deze bevoegdheden zijn volgens de commissie bedoeld als hefboom voor cultuurveranderingen.

De versterking van de positie van de burgemeester krijgt vorm in het recht om zo nodig alle onderwerpen op de agenda van de collegevergadering te zetten en in een zorgplicht voor burgerparticipatie, goede interne klachten- en bezwaarprocedures en de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers. Jaarlijks moet de burgemeester het zgn. burgerjaarverslag over de burgerparticipatie en de kwaliteit van de dienstverlening uitbrengen. Dit burgerjaarverslag is gericht op de raad om deze in staat te stellen kaders te stellen voor de burgerparticipatie en de dienstverlening aan de burgers.

De Staatscommissie heeft in zijn advies geen eenduidig standpunt kunnen opnemen over de aanstellingswijze van de burgemeester. Aangezien deze eenduidigheid ook niet in de politieke discussie kon worden bereikt waren er in het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur geen bepalingen hierover opgenomen. De discussie over het gecombineerde voorzitterschap van de raad en het college van B&W door de burgemeester is bij de behandeling slechts beperkt gevoerd. Reden daarvan is tevens dat er een kabinetsvoornemen bestond om het raadsvoorzitterschap uit de Grondwet te halen.<sup>5</sup>

De Stuurgroep concludeert op basis van deze analyse van het wetgevingsproces dat de einddoelen en de definitie van de dualisering tijdens dit proces niet ter discussie zijn gesteld. De wijzigingen die door de Tweede Kamer zijn aangebracht waren vooral gericht op het versterken van de uitgangspositie van de raad in de gedualiseerde verhoudingen.

De Stuurgroep constateert op basis van een door Berenschot uitgevoerde evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur dat de dualisering in gemeenten twee jaar na invoering nog alle kenmerken heeft van een gecompliceerd en onvoldragen veranderingsproces.<sup>6</sup> Veel deelnemers in het proces zijn met groot enthousiasme aan de verandering begonnen, maar hebben het concept voor de eigen gemeentelijke situatie niet altijd consequent doordacht. Dat heeft geleid tot onduidelijkheden en onvermogen.

---

<sup>5</sup> De verdere gang van zaken rond het project Gekozen burgemeester valt buiten het bestek van deze beleidsdoorlichting.

<sup>6</sup> Berenschot, *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur, eindrapport*, Utrecht, 8 november 2004

De eerste onduidelijkheid is dat de dualisering op dat moment formeel nog niet is afgerond. Dat heeft betrekking op medebewindsbevoegdheden die anders dan bedoeld toch bij de raad blijven. Daarmee is de beoogde rolontvlechting tussen college en raad nog onvolledig. De tweede onduidelijkheid is het gevolg van het sterk uiteenlopen van de beelden over de dualisering bij raadsleden, burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en griffiers. Dit belemmert de constructieve samenwerking. De derde onduidelijkheid bestaat over de rol van de burgemeester. Het dubbele voorzitterschap betekent dat de rolontvlechting tussen raad en college niet volledig is doorgevoerd.

De vierde onduidelijkheid die de Stuurgroep ziet betreft de Vernieuwingsimpuls. Deze impuls heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan een vliegende start van de dualisering. De prijs die daarvoor is betaald dat zo ongeveer elk lokaal initiatief tot vernieuwing is toegejuicht en ondersteund. Daarmee is ook aan de verwarring bijgedragen.

De Stuurgroep heeft moeten vaststellen dat in veel gemeenten de raad en het college nog zoekende zijn naar hun nieuwe rol. Dit leidt tot veel misverstanden. Het gaat daarbij nog te veel om de vorm en te weinig om de inhoud. Geen der spelers is bij machte om de leiding te nemen bij het doorbreken van de situatie in het belang van de gemeente. Dit leidt tot gepolariseerde verhoudingen. Zo zijn wethouders en de gemeentesecretaris in de al dan niet verbouwde raadszalen soms letterlijk naar de zijlijn gedirigeerd. De Stuurgroep constateert dat er heel veel is verwacht van de verandercapaciteit van gemeenten. Daarnaast heeft de wetgever een te optimistisch beeld gehad van het vermogen van de individuele raadsleden om aan deze verandering vorm te geven. De cultuurverandering moest als het ware op lokaal niveau tot stand komen. Dat is in zekere mate ook wel gelukt, maar er is ook heel wat bestuurlijk leed ontstaan door lokale variaties op dualisme die te ver van de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever zijn afgeraakt.

De Stuurgroep concludeert dat de doelstellingen van de wet nog niet zijn bereikt. In veel gemeenten is er onvoldoende samenspel tussen de raad en het college van B&W. Dit zijn niet alleen overgangsproblemen. Goed samenspel betekent ook 'vruchtbaar bestuurlijk tegenspel' waar dat nodig is uit het oogpunt van kwaliteit van besluitvorming. De Stuurgroep ziet als oorzaken voor de stagnerende invoering: het gekozen invoeringsproces, de onhelderheid van begrippen en bedoelingen, het gebrek aan een goede invoeringsstrategie, reguliere overgangsproblemen en een duidelijk gebrek aan 'sense of urgency' op lokaal niveau. Verder stelt de Stuurgroep vast dat de burgemeesters in hun wettelijke taak tot het bevorderen van de goede gang van zaken in de gemeente veelal geen aanleiding hebben gezien tot het nemen van een bijzondere verantwoordelijkheid voor een goed procesverloop. Zij waarschuwt voor risico's voor de kwaliteit van het lokaal bestuur.

De Stuurgroep doet 17 aanbevelingen die zijn gericht op:

- I. het bewerkstelligen van structuurwijzigingen;
- II. het bevorderen van veranderingen in werkwijze, houding en gedrag;
- III. het bewerkstelligen van een herstart van het proces van dualisering.

Het gaat daarbij om helderheid, consistentie, sturing en tempo.



De kritische aanbevelingen van de Stuurgroep zijn het uitgangspunt voor de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur die op 25 februari 2005 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.<sup>7</sup> Hierin heeft het kabinet de reacties van diverse bestuurlijke organisaties meegenomen.<sup>8</sup>

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Stuurgroep dat de dualisering een proces is dat bepaald nog niet is afgerond. Dat de doelstellingen van de wet nog niet bereikt zijn, verbaast het kabinet niet. De evaluatie heeft laten zien wat er nog nodig is aan inspanningen om de dualisering dichterbij het realiseren van de doelen te brengen. Het kabinet constateert dat het gemeentebestuur al een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt. Raadsleden geven meer invulling aan hun volksvertegenwoordigende rol en stellen zich onafhankelijker en zelfbewuster op tegenover het college van B&W. Wethouders zijn anders gaan opereren, omdat steun vanuit de raad niet langer vanzelfsprekend is. Zij moeten veel sterker dan vroeger ook buiten het gemeentehuis op zoek naar draagvlak voor hun beleid. Het kabinet is het eens met de constatering van de Stuurgroep dat er enerzijds sprake is van onzekerheid, onwennigheid, irritatie en conflict en anderzijds ook van creativiteit, durf en enthousiasme. Het kabinet vindt het van belang om de positieve energie die de dualisering heeft losgemaakt, te benoemen en verder te stimuleren. Ook is het tijd om extra energie te steken in de cultuurverandering. Dat moet op lokaal niveau gebeuren. De rijksoverheid kan en wil hierbij uitsluitend een voorwaardenscheppende rol spelen.

De structuurwijzigingen die de Stuurgroep voorstelt zijn:

1. Laat het college de beleidsvoorbereiding doen. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Het is niet de bedoeling dat raadsleden met behulp van de griffie zelf beleidsstukken gaan maken.
2. Normaliseer de aanwezigheid van de wethouder in de raadsvergadering. Het kabinet neemt zich voor het betreffende artikel 21, tweede lid, Gemeentewet hiervoor aan te passen.<sup>9</sup>
3. Dualiseer het medebewind. Op het moment van de kabinetsreactie lag het wetsvoorstel Dualisering medebewindsbevoegdheden bij de Eerste Kamer. Inmiddels is deze wet van kracht geworden.<sup>10</sup>
4. Maak een einde aan het dubbele voorzitterschap van de burgemeester. Het kabinet wijst in dit verband op het voorstel voor deconstitucionalisering van het raadsvoorzitterschap, maar wil niet vooruitlopen op een mogelijke andere invulling van het raadsvoorzitterschap door de wetgever.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2004-2005, 30 008, nr. 1

<sup>8</sup> Nederlands Genootschap van Burgemeesters, VNG, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Vereniging van Griffiers, Wethoudersvereniging, Nederlandse Vereniging van Raadsleden i.o. en de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie.

<sup>9</sup> Het voorstel van wet 30 902 is ingediend bij de Tweede Kamer.

<sup>10</sup> Op 8 maart 2006 is de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden in werking getreden (Staatsblad 2005, 530).

<sup>11</sup> Het voorstel voor deconstitucionalisering van het raadsvoorzitterschap ligt inmiddels in tweede lezing voor (31 013).

5. Versterk de rol van het college bij initiatiefvoorstellen van de raad. Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Een dergelijke aanpassing benadrukt het belang van een goed samenspel tussen raad en college.
6. Zorg voor een toegankelijke vertaling van de spelregels en meet de voortgang. Deze neemt het kabinet graag over. Daarbij gaat het uitsluitend om verheldering van regelgeving. De Vernieuwingsimpuls zal worden gevraagd dit voor zijn rekening te nemen.

Drie aanbevelingen hebben betrekking op cultuurwijzigingen:

7. Het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap dient te worden gekoesterd. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Een actieve rol in de maatschappij draagt bij aan een goede uitoefening van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid.
8. De raad en het college moeten expliciete afspraken maken over de informatieverstrekking aan de raad. Het kabinet ondersteunt deze oproep.
9. Er moeten faciliteiten worden geschapen voor scholing en training van raadsleden. Dit is volgens het kabinet in eerste instantie een taak van de politieke partijen en de VNG. Het kabinet is bereid hier aandacht aan te besteden in de Vernieuwingsimpuls.

Voor de doorstart van het dualiseringsproces moet er meer sturing plaatsvinden:

10. Geef de burgemeester de rol van procesbegeleider. Volgens het kabinet heeft de burgemeester deze taak al op grond van de Gemeentewet. Het probleem is veeleer dat de burgemeester vaak niet in de positie is om deze taken effectief ter hand te nemen. De positie van burgemeester moet daarom versterkt worden. Het kabinet is van mening dat een direct gekozen burgemeester bij uitstek geschikt is om als aanjager van de dualisering de bestuurlijke processen binnen de gemeente te bewaken en waar nodig vlot te trekken.
11. Versterk de rol van de waarnemend voorzitter van de raad. De invulling van het waarnemend voorzitterschap is gedifferentieerd. Het kabinet zal daarom geen profiel voor de waarnemend voorzitter opstellen.
12. Bevorder een goed samenspel tussen de burgemeester en de waarnemend raadsvoorzitter. Deze constatering onderschrijft het kabinet. Deze samenwerking kan op lokaal niveau in de praktijk vanzelf tot stand komen als beide partijen daarvoor open staan.
13. Geef het raadspresidium de regie over het proces van de raadsvergadering. Dit is volgens het kabinet aan de gemeente. Het instellen van een presidium is uitdrukkelijk geen wettelijk vereiste. Ook de samenstelling van het presidium is een zaak van de gemeente zelf.
14. Maak de griffier de onafhankelijke vraagbaak van de raadsleden. Het kabinet is niet bereid de onafhankelijke positie van de griffier en de omvang van de griffie wettelijk te regelen. Het is aan de gemeenteraad op dit punt keuzes te maken.
15. Vernieuw en verstevig de Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie. Om de dualisering een doorstart te geven zal de Vernieuwingsimpuls geïntensiveerd worden. Het zwaartepunt zal daarbij moeten verschuiven van voorlichting over dualisering naar het ondersteunen van doelgroepen en individuele gemeenten in hun ontwikkeling naar een goed functionerende dualistische bestuurspraktijk.

16. Geef de Commissaris van de Koningin een rol bij het herstel van vastgelopen verhoudingen. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Een alerte opstelling met betrekking tot een goede gang van zaken binnen gemeenten hoort bij de functie van Commissaris van de Koningin.
17. Ga zorgvuldig om met de invoering van de gekozen burgemeester. Het kabinet herhaalt de opmerkingen bij aanbeveling 10 en vindt dit een extra argument om de gekozen burgemeester zo snel mogelijk in te voeren.<sup>12</sup>

De conclusie van het kabinet is dat er een urgentie is om een extra inspanning te plegen voor de dualisering. De doorstart van de dualisering krijgt landelijk gezien een gezicht door een gerichte inzet in het kader van de Vernieuwingsimpuls. Op lokaal niveau krijgt de doorstart inhoud als alle betrokkenen hetzelfde doel nastreven: een vitale bestuurspraktijk waarbij het belang van de gemeente voorop staat.

Tijdens de behandeling van het kabinetsstandpunt op het rapport van Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur op 28 april 2005 heeft de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing, de heer A. Pechtold, toegezegd de Kamer in het voorjaar van 2006 te informeren over de stand van zaken rond de dualisering en tevens een eindexamen te doen. Op 24 april 2006 heeft minister Pechtold deze toezegging gestand gedaan in de vorm van een eindbalans van de eerste dualistische periode.<sup>13</sup>

In deze eindbalans constateert hij dat het dualisme zich sinds de evaluatie in 2004 verder heeft uitgekristalliseerd. De lokale politiek is verlevendigd en raadsleden besteden relatief meer tijd aan contacten met burgers en maatschappelijke organisatie. De doelen van de dualisering zijn daarmee – overigens niet overal in gelijke mate – dichterbij gekomen. Er is ook kritiek: sommige betrokkenen vinden dat het dualisme tot meer bureaucratie leidt. Ook zijn er zorgen over het relatief grote aantal afgetreden wethouders. Uit onderzoek is echter gebleken dat het percentage van 22,4% afgetreden wethouders in de bestuursperiode 2002-2006 in de jaren negentig niet ongebruikelijk was. Daarbij kan de relatieve onervarenheid van wethouders van het grote aantal nieuwe partijen een rol hebben gespeeld. Dat kan overigens ook een teken zijn van het feit dat de raad kritischer en zelfbewuster is geworden.

Het beeld is dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten bij de invulling van het dualisme. Voor de minister is dat het signaal dat er geen behoefte meer is aan landelijk beleid, maar dat er ruimte moet komen voor ondersteuning van gemeenten op maat. Daarbij gaat het vooral om de beoogde cultuuromslag. Dat gebeurt door de aangekondigde voortzetting van de Vernieuwingsimpuls.<sup>14</sup>

De minister concludeert dat het dualisme een feit is in alle gemeenten in Nederland. De structuurwijzigingen zijn bijna volledig doorgevoerd. Er zijn nog steeds enkele knelpunten die weggewerkt moeten worden. In de reactie worden onder andere genoemd: de normalisering van de aanwezigheid van de wethouder in de

---

<sup>12</sup> Op 23 maart 2005 is toenmalig minister Thom de Graaf (D66) afgetreden omdat de tweede lezing van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester door de Eerste Kamer werd verworpen. Het huidige kabinet heeft inmiddels de drie aanhangige (Grond)wetsvoorstellen met betrekking tot de gekozen burgemeester ingetrokken.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2005-2006, 30 008, nr. 3

<sup>14</sup> Inmiddels is de Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie per 1 januari 2007 opgevolgd door het Actieprogramma Lokaal Bestuur (2007-2010).

raadsvergadering, de dualiseringscorrectie van gemeenteraden<sup>15</sup>, de regeling van de fractieondersteuning en het ontslag van wethouders. Deze en mogelijk nieuwe knelpunten kunnen binnen het reguliere onderhoud van de Gemeentewet worden aangepakt.

#### **2.4.2 Evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur**

Voor de evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur is in het voorjaar 2005 de Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering onder leiding van voormalig minister van OC&W en oud-Commissaris van de Koningin van Fryslân, Loek Hermans, ingesteld. De commissie heeft op 8 december 2005 het rapport *'Zonder wrijving geen glans'* uitgebracht. De evaluatie richt zich op de structuur- en cultuurveranderingen die het gevolg zijn geweest van de invoering van het dualisme bij de provincies. Naast de wijze waarop de wettelijk verplichte wijzigingen hun beslag hebben gekregen kijkt de commissie ook naar de beleving van het nieuwe stelsel en de gewijzigde rollen.

De commissie constateert dat de dualisering in de provincies als hefboom voor verandering werkt en een opleving van het provinciale bestuur heeft bevorderd. De noodzaak tot veranderen en het idee achter de dualisering worden breed gedeeld. Het feit dat het stelsel nog niet is uitgekristalliseerd geeft echter onzekerheid en leidt tot interne proceduregerichtheid en in sommige gevallen tot een scherpere scheiding tussen het college en de Staten.

De machtsbalans tussen Staten en college is wel veranderd, maar niet in alle provincies op dezelfde manier. Over het algemeen geldt dat er sprake is van een nieuw zelfbewustzijn van de Staten. In enkele provincies is de machtsbalans in het voordeel van de Staten uitgeslagen, in enkele in het voordeel van het college en is in enkele feitelijk niet veranderd. Dat heeft volgens de commissie te maken met andere factoren dan het dualisme: de collegevorming, het aantal nieuwe Staten- en collegeleden en de eigen provinciale politieke cultuur.

De dualisering is aanleiding geweest voor Provinciale Staten om een aantal nieuwe initiatieven te ondernemen, zoals instelling van statenrapporteurs, onderzoekscommissies en provinciale debatten op locatie. Toch vindt de commissie de Staten nog steeds reactief. De Staten besteden het grootste gedeelte van hun tijd aan de controlerende rol. De Statenleden geven aan dat zij over voldoende instrumenten beschikken om het college effectief te beoordelen. Over de juiste invulling van de kaderstellende rol bestaat nog veel verwarring. De Staten houden zich nog steeds teveel met details en te weinig met de hoofdlijnen bezig. De onduidelijkheid over het begrip kaderstelling leidt ertoe dat de Statenleden zoekende zijn naar de grenzen van hun bevoegdheden. De volksvertegenwoordigende rol is voor de provincies niet nieuw, maar heeft vanwege de afstand tot de burgers een andere invulling gekregen dan bij gemeenten. De commissie concludeert dat de drie rollen van de Staten nog niet goed uit de verf komen en versterking behoeven.

---

<sup>15</sup> Het voorstel voor de dualiseringscorrectie is een reactie op de aanbeveling van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie onder leiding van de heer De Grave in haar rapport *Je gaat erover of niet* van juni 2005. Het nieuw aangetreden kabinet Balkenende IV heeft bij de formatie het voorstel voor de dualiseringscorrectie ingetrokken.

De commissie heeft de indruk dat de dualisering in algemene zin nog niet heeft geleid tot aanscherping van de rol van het college als bestuurder, maar juist tot onzekerheid in zijn functioneren. Colleges stellen zich daarom over het algemeen voorzichtig op.

Over de reikwijdte van de actieve informatieplicht van het college bestaat veel onduidelijkheid. Ten aanzien van de invulling van deze plicht bestaan grote verschillen per provincie. In het algemeen lijken de collegeleden geneigd om de Staten zeer uitvoerig te informeren.

De dubbelrol die de Commissaris als voorzitter van het college en als voorzitter van de Staten vervult wordt door de gesprekspartners van de commissie op principiële gronden verworpen. De Commissarissen zelf hebben weinig moeite met deze dubbelrol.

De griffie vervult de rol van stimulator van de dualisering in de provincies. De omvang en werkwijze van de griffie verschilt per provincie.

De commissie doet een aantal aanbevelingen om de provinciale politiek te versterken. Net als bij de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur zijn de aanbevelingen van de commissie leidraad voor de kabinetsreactie.<sup>16</sup>

Het kabinet constateert dat het merendeel van de aanbevelingen van de commissie betrekking heeft op het versterken van de politieke, volksvertegenwoordigende rol van de Staten en dat deze zich vooral richten op de provincies zelf. Het is positief dat de commissie maar een zeer beperkt aantal structuurwijzigingen aanbeveelt.

Wat betreft de rol van de Staten beveelt de commissie aan:

1. versterk de volksvertegenwoordigende rol: forum voor discussie over nieuwe ideeën;
2. breng de kaderstellende rol weer terug tot haar oorspronkelijke betekenis: budgetrecht en regelgevende bevoegdheid;
3. breng meer balans in de controlerende rol: geen afrekencultuur;
4. zorg voor meer wrijving: een steviger debat tussen Staten en college.

Deze punten onderschrijft het kabinet, maar vindt het op de weg van de provincies liggen daar iets aan te doen. Stimulans via de (opvolger van de) Vernieuwingsimpuls is wel mogelijk.

Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen over het college. De commissie vindt dat het college geen afspiegeling moet zijn:

5. zorg voor meerderheidscolleges op basis van een program;
6. maak optimaal gebruik van de mogelijkheid van gedeputeerden van buiten: deze staan van nature verder af van de fracties;
7. expliciteer de actieve informatieplicht: door gebruikmaking van de handleiding daarover uit 2003.

Over de rol van de Commissaris van de Koningin beveelt de commissie aan:

8. ga door met het voorstel tot herziening van de Grondwet, dat de weg vrijmaakt voor het beëindigen van de rol van de Commissarissen van de Koningin als voorzitter van de Staten. Het kabinet gaat niet in op deze aanbeveling gezien de vele discussies die plaatsvinden over de positie van de Commissaris. De deconstitutionalisering gaat wel door.

---

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2005-2006, 30 114, nr. 3

De commissie beveelt aan het presidium de agenda te laten bepalen:

9. laat het presidium bestaan uit de (vice-)voorzitters van de Staten en de commissievoorzitters. Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over gezien het standpunt dat het instellen van het presidium geen wettelijke vereiste is. Het is aan de provincies om het presidium zelf in te vullen.

De commissie stelt voor de vergoeding voor de Statenleden en gedeputeerden te differentiëren:

10. differentieer de vergoedingen voor de leden van het college, de Staten en de Commissarissen van de Koningin. Deze aanbeveling neemt het kabinet niet over. De werklast van de provinciale bestuurders is namelijk niet zo sterk afhankelijk van het inwonertal als bij de gemeenten het geval is.

Tot slot pleit de commissie voor het recht van elke provincie op eigen aanpak en cultuur:

11. geef ruimte aan de eigen cultuur. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling.
12. ga de structuur niet fundamenteel aanpassen, maar kijk naar drie onvolkomenheden die om kleine wetsaanpassingen vragen. Het gaat hierbij om de procedure met betrekking tot de geloofsbrieven bij de benoeming van een gedeputeerde van buiten, de aanstelling van de leden van de rekenkamer en de rol van gedeputeerden en de secretaris bij de benoemingsprocedure van de Commissaris van de Koningin. Met betrekking tot de geloofsbrieven verwijst het kabinet naar de mogelijkheid daarvoor een ad-hoc commissie in te stellen, zoals de minister van BZK aan gemeenten heeft aanbevolen. De beide andere punten komen volgens het kabinet pas in een later stadium aan de orde.

Het kabinet is het met de commissie eens dat het nog te vroeg is om definitieve conclusies te trekken, maar zijn wel enkele tendensen waar te nemen. Er is sprake van een groeiend evenwicht tussen de Staten en het college in hun duale rollen, meer democratie, met minder bestuur en meer volksvertegenwoordiging.

### **2.4.3 Eindverslag Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale democratie**

De balans van de dualisering is in 2006 ook opgemaakt door de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale democratie.<sup>17</sup> De commissie constateert dat zelden een zo fundamentele stelselwijziging zo snel is doorgevoerd. De centrale vraag is of het lokaal bestuur beter is geworden van de introductie van het dualisme. De structuurverandering is meer geweest: het is een hefboom geweest die conventies ter discussie stelde. De eerste doelstelling van het dualisme, de scheiding van posities en bevoegdheden tussen raad en college van B&W en dan vooral de wethouders, is tot stand gekomen. Ook is dit in veel gemeenten gepaard gegaan met een emancipatie van de raad. Het dualisme is inmiddels een vanzelfsprekendheid geworden. De start van de tweede duale bestuursperiode is daardoor veel 'vertrouwer' verlopen.

Wat betreft de tweede doelstelling, het revitaliseren van de lokale democratie, constateert de commissie dat hieraan nog niet structureel aandacht wordt besteed. Er zijn veel op zichzelf staande initiatieven geweest die een impuls zijn voor de democratie. Dit blijft aandacht vragen. De commissie vraagt daarbij in het bijzonder aandacht voor de

---

<sup>17</sup> Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale democratie, *Verder met besturen*, slotpublicatie, november 2006

functie van de organisatie van partijen, de rekruteringsfunctie van partijen en de manier waarop de participatieve democratie een volwaardige plek kan krijgen in de representatieve democratie.

#### **2.4.4 Huidige stand van zaken**

Het dualisme is na de meest recente verkiezingen in gemeenten en provincies de tweede bestuurperiode ingegaan. Inmiddels heeft het merendeel van de gekozenen alleen ervaring met het dualisme. Werd in de eerste periode nog wel eens terugverlangd naar het monistische bestuursmodel, daarvan is nu geen sprake meer. Het dualisme is daarmee een feit bij gemeenten en provincies. Natuurlijk komen er steeds weer vragen en problemen naar voren waarmee geen rekening is gehouden. Deze kunnen echter behandeld worden via het reguliere onderhoud van de wet- en regelgeving. Het kabinet Balkenende IV heeft aangegeven deze bestuursperiode geen grote structuurveranderingen in het decentrale bestuursmodel na te streven. Dat geeft gemeenten en provincies de tijd en mogelijkheid de cultuurverandering die nodig is om het functioneren van het dualistische bestuur verder te verbeteren. Vanuit het Actieprogramma Lokaal Bestuur worden zij hierbij ondersteund.

#### **2.4.5 Samenvatting**

Samenvattend kunnen de vragen zoals beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie als volgt worden beantwoord.

#### **Vraag 7 en 8: Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering? Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?**

*De dualisering van het bestuur in gemeenten en provincies is in de eerste jaren goed op gang gekomen. De structurele veranderingen zijn bijna volledig doorgevoerd zoals beoogd, al zijn er daarbij ook enkele onvolkomenheden naar voren gekomen. Deze worden bij het reguliere onderhoud van de Gemeentewet en de Provinciewet meegenomen. De beoogde cultuuromslag heeft echter nog niet overal en niet volledig plaatsgevonden. Daar zullen gemeenten en provincies ook in de tweede bestuurstermijn van het dualisme verder aan moeten werken. Het kabinet is bereid daarbij ondersteuning te blijven verlenen in de vorm van het Actieprogramma Lokaal Bestuur 2007-2010.*

#### **Vraag 9: Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?**

*De invoering van het dualisme bij gemeenten en provincies is in eerste instantie een structuurwijziging geweest die binnen de bestaande (grond)wettelijke kaders is doorgevoerd. Er is geen sprake van belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen van instrumenten op andere beleidsterreinen.*

## 2.5 Financiële inzet

De laatste vraag van de beleidsdoorlichting heeft betrekking op de financiële inzet van de kant van het rijk en de onderbouwing daarvan.

Zoals in paragraaf x.3.1 is aangegeven heeft het kabinet in zijn reactie op het advies van de Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie een schatting gegeven van de financiële gevolgen van de invoering van het dualisme bij gemeenten en provincies. Deze schatting komt neer op € 16 miljoen per jaar voor de kosten van de toename van het aantal raadsleden en leden van Provinciale Staten en € 36 miljoen voor de structurele kosten van de gemeentelijke en provinciale rekenkamer. Het kabinet geeft daarbij nog niet aan welk deel van deze kosten het aan de gemeenten en provincies wil vergoeden via de algemene uitkering.

Bij de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 krijgen gemeenten in eerste instantie via het Gemeentefonds een bijdrage van € 22 miljoen over 2002 oplopend tot bijna € 35,9 miljoen in 2006. Voor de provincies wordt in de junicirculaire Provinciefonds van 2002 de bijdrage bepaald op € 1,8 miljoen voor 2003 en € 2,2 miljoen voor de volgende jaren.

In 2003 maakt het rijk een nieuwe raming van de extra kosten die gemeenten en provincies maken als gevolg van de dualisering. Daarbij gaat het om de kosten voor de griffie en ambtelijke ondersteuning van raads- en Statenleden, extra raads- en Statenleden, de rekenkamer(funcctie), fractieondersteuning en het onderzoeksrecht. Voor de gemeenten komt de indicatieve opbouw van deze kosten neer op een jaarlijks bedrag van € 62 mln volgens de onderstaande verdeling:

- Griffie en ambtelijke bijstand	26 mln
- Extra raadsleden	18 mln
- Rekenkamer(funcctie)	14 mln
- Fractieondersteuning	3 mln
- Onderzoeksrecht	<u>1 mln</u>
Totaal	62 mln

Na deze berekening van de indicatieve kosten in 2003 stelt het kabinet zich op het standpunt dat de gemeenten de resterende € 26 mln boven de reeds toegezegde structurele bijdrage van € 36 miljoen zelf kunnen opbrengen. In 2004 wordt dit standpunt verlaten en is het kabinet bereid om praktisch het gehele indicatieve bedrag aan de algemene uitkering toe te voegen. Vanaf het uitkeringsjaar 2004 wordt de algemene uitkering aan gemeenten op basis van de indicatieve kostenopbouw verhoogd met € 25 mln tot € 59,5 mln (2004) oplopend tot € 60,9 mln (2006 e.v.).

Bij de provincies heeft zich een vergelijkbaar proces voorgedaan. In 2003 werden de kosten voor de invoering van het dualisme geraamd op € 5 mln, terwijl als structurele bijdrage van het rijk € 2,248 mln werd toegezegd. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat de provincies de resterende ruim € 2,7 mln zelf kunnen opbrengen. Nadere informatie over de kostenposten hebben in 2004 geleid tot een ophoging van de raming



van de indicatieve kosten. Deze worden nu geschat op €7,83 mln met de volgende verdeling:

- Griffie en ambtelijke bijstand	1,50 mln
- Extra Statenleden	1,80 mln
- Rekenkamer(functie)	1,80 mln
- Fractieondersteuning	2,35 mln
- Onderzoeksrecht	<u>0,38 mln</u>
Totaal	7,83 mln

Het kabinet is in 2004 bereid aan het eerder toegezegde bedrag van structureel €2,248 mln een bedrag van structureel €5 mln toe te voegen, zodat de algemene uitkering via het Provinciefonds met in totaal €7,248 mln wordt verhoogd.

Naast de kosten voor gemeenten en provincies heeft het kabinet ook in de periode van 2002 tot en met 2006 een jaarlijks bedrag van ruim €1 mln beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de *Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale democratie*. Deze bedragen zijn als subsidie verstrekt aan de VNG en het IPO. Deze hebben daarvoor in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken diverse activiteiten (congressen, symposia, advisering, ondersteuning, onderzoek, (elektronische) publicaties) voor gemeenten en provincies uitgevoerd.

De Vernieuwingsimpuls is begin 2007 opgevolgd door het Actieprogramma Lokaal Bestuur, een gezamenlijk project van de VNG en het ministerie van BZK. In de periode van 2007 tot en met 2010 is voor dit programma een bedrag van €1 miljoen als bijdrage vanuit het rijk beschikbaar.

### **2.5.1 Samenvatting**

Samenvattend kunnen de vragen zoals beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie als volgt worden beantwoord.

#### **Vraag 10: Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?**

*De hoogte van de budgetten die door het rijk voor de dualisering zijn ingezet, is uiteindelijk de uitkomst van bestuurlijk overleg tussen het kabinet en de VNG en het IPO.*

*De jaarlijkse bijdrage aan gemeenten en provincies is indicatief geschat en via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds beschikbaar gesteld.*

### **2.6 Conclusie**

De invoering van het dualisme is een ingrijpende wijziging in de al ruim honderdvijftig jaar oude bestuurlijke structuur van gemeenten en provincies. De bestuurlijke bevoegdheden zijn bij het college van B&W en Gedeputeerde Staten geconcentreerd. De gekozen organen hebben de kaderstellende en controlerende bevoegdheden gekregen. Naarmate zij deze kaderstellende en controlerende bevoegdheden beter gaan uitoefenen, zal in mindere mate verticaal toezicht nodig zijn. Dit biedt kansen voor een

ontwikkeling van specifiek naar generiek toezicht. Zie het advies van de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie Oosting) dat in oktober 2007 is uitgebracht.

Daarnaast is er meer nadruk komen te liggen op hun volksvertegenwoordigende functie. De wijziging van de structuur is succesvol verlopen.

Doel van de dualisering is geweest de herkenbaarheid van het decentrale bestuur voor de burger te vergroten. Dit vraagt om een andere wijze van werken van de gekozen vertegenwoordigers. Deze cultuurverandering is in de eerste gedualiseerde bestuursperiode wel op gang gekomen, maar zeker nog niet afgerond. Daar zullen gemeenten en provincies in de tweede bestuursperiode verder aan moeten werken. Dat vraagt om maatwerk waar het rijk alleen in ondersteunende zin bij betrokken kan zijn.

## 3 Het Overhedenoverleg in de interbestuurlijke verhoudingen

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Overhedenoverleg in het kader van interbestuurlijke verhoudingen doorgelicht aan de hand van de vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006. Deze beleidsdoorlichting volgt de ontwikkeling van het overhedenoverleg vanaf 1986 tot en met 2007 aan de hand van de volgende tijdlijn:

14 juli 1986	Aantreden kabinet Lubbers II (14 juli 1986 – 7 november 1989)
19 februari 1987 en	Eerste Bestuursakkoord met VNG (1987-1990)
27 augustus 1987	Eerste Bestuursakkoord met IPO (1987-1990)
7 november 1989	Aantreden Lubbers III (7 november 1989- 22 augustus 1994): evaluatie Bestuursakkoorden en keuze om door te gaan
1990-1994	Bestuursakkoorden
22 augustus 1994	Aantreden Kok I (22 augustus 1994 – 3 augustus 1998)
1994-1998	Vernieuwde Bestuursakkoorden
23 februari 1998	Gesprek VNG-Kabinet Kok I: samenwerking Rijk VNG, IPO: intentie om te komen tot nieuwe bestuursakkoorden
3 augustus 1998	Aantreden Kok II (3 augustus 1998 – 22 juli 2002)
4 maart 1999	Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (en Introductie Overhedenoverleg
22 juli 2002	Aantreden Balkenende I (22 juli 2002 – 27 mei 2003)
27 mei 2003	Aantreden Balkenende II (27 mei 2003 – 7 juli 2006)
November 2004	De Code Interbestuurlijke Verhoudingen
7 juli 2006	Aantreden Balkenende III ( 7 juli 2006 – 22 februari 2007)
22 februari 2007	Aantreden Balkenende IV
Juni 2007	Bestuursakkoord “Samen aan de slag” Rijk-Gemeenten (2007- 2010):
September 2007	Bestuursakkoord Rijk – Provincies (2008)

#### 3.1.1 Introductie van het Overhedenoverleg

Op vier maart 1999 werd door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS) ondertekend. In dit BANS is op een aantal beleidsthema's afspraken gemaakt (waaronder armoedebestrijding, jeugd en veiligheid, stedelijke vernieuwing en vitalisering van het platteland). Goede omgangsvormen en erkenning van elkaars verantwoordelijkheden vormden het fundament van het akkoord. Daarom werd in het BANS ook veel aandacht besteed aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het tegelijk - met de ondertekening van het BANS - ingestelde *Overhedenoverleg* moest ervoor zorgen dat de afspraken uit het BANS werden nagekomen en dat de uitvoering

van de plannen niet zou worden gehinderd door schotten tussen de verschillende partijen.

Het BANS was zowel een groei- als een krimpakkoord. Gemaakte afspraken werden door verschillende werkgroepen uitgewerkt en gerealiseerd en vervolgens afgevlakt (= krimp). Nieuwe afspraken konden via het Overhedenoverleg worden voorgedragen (=groei).

### **3.1.2 Deelnemers aan het overhedenoverleg**

Het overhedenoverleg is divers samengesteld. Namens het Rijk zijn de Minister-president, de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Grote Steden en Integratiebeleid (GSI, later Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties) en van Financiën permanent vertegenwoordigd. De voorzitters van het IPO en VNG zijn eveneens vaste vertegenwoordigers namens de lokale overheden. Afhankelijk van de agenda nemen ook andere bewindslieden en/of leden van de dagelijkse besturen van IPO en VNG aan het overleg deel.

De BANS-partners hebben de intentie om met het Overhedenoverleg hun bestuurlijke slagkracht te vergroten. Daartoe komen zij tweemaal per jaar onder leiding van de minister-president bijeen.

### **3.1.3 Samenwerking via bestuursakkoorden**

De essentie van de bestuursakkoorden is om via gezamenlijke inzet - door complementair bestuur - meer te bereiken voor burgers, bedrijven en instellingen. Elke bestuurslaag heeft zijn eigen - in de Grondwet verankerde - positie. Dat vormt een helder uitgangspunt voor de organisatie en inrichting van bestuurlijk Nederland. Maar: maatschappelijke en politieke problemen zijn hardnekkig en veelal (gemeente- en provincie-) grensoverschrijdend. Burgers hebben geen boodschap aan de vraag wie problemen oplost, als het maar gebeurt: voor hen is er één overheid en is de overheid één. Dat vereist samenwerking en afstemming. Laveren in een driehoeksverhouding van gelijkwaardige partners is echter niet eenvoudig, zo stond het in het BANS en zo laat de geschiedenis van de interbestuurlijke verhoudingen zien.

## **3.2 De aanleiding voor het Overhedenoverleg**

### **3.2.1 Wat vooraf ging: ontwikkeling eerste Bestuursakkoorden (1987-1994)**

De eerste voorlopers van het BANS dateren uit 1987. In het regeerakkoord 1986-1990 was het streven naar het afsluiten van deze bestuursakkoorden opgenomen. Zij zouden op hoofdlijnen over de financiële problematiek en het voorgenomen programma van wetgeving moeten gaan. Na de kabinetsformatie startten de onderhandelingen. De bestuursakkoorden met de VNG en met het IPO werden respectievelijk op 19 februari en op 27 augustus 1987 ondertekend. In deze akkoorden werden “wederzijdse intenties uitgesproken en procedures overeengekomen die de beide overheidslagen in hun onderlinge verhoudingen zullen hanteren die tot doel hebben de relatie tussen beide overheidslagen te verstevigen”.

Deze eerste bestuursakkoorden waren bedoeld als proef. Bij de totstandkoming werd bepaald dat de werking van de akkoorden zou worden geëvalueerd en dat hierover bij de volgende kabinetsformatie zou worden overlegd. In het regeerakkoord van 1989 en in de regeringsverklaring werd vervolgens aangekondigd dat het Rijk door zou gaan met het sluiten van bestuursakkoorden.

In het bestuursakkoord tussen Rijk en IPO dat daarop volgde (1990-1994) werden opnieuw verschillende afspraken opgenomen over onder andere de algemene verhoudingen in het openbaar bestuur, de financiële verhoudingen, specifieke beleidssectoren en – onderwerpen en procedure afspraken. Met de VNG werd een vergelijkbaar akkoord gemaakt met algemene afspraken, uitgangspunten en gedragsregels, afspraken over de verbetering kwaliteit van de overheid, gemeentefonds en een aantal bijzondere afspraken.

### **3.2.2 Opmaat naar Bestuursakkoorden nieuwe stijl (1994-1998)**

In 1994 werden de bestuursakkoorden opnieuw hernieuwd. In vergelijking met de voorgaande akkoorden werd een beperkter aantal afspraken opgenomen. Omgangsregels en (bevestiging van) financiële afspraken stonden centraal.

Op 23 februari 1998 sprak het bestuur van de VNG met een delegatie van het kabinet Kok I. De zorg van de VNG over de financiële positie en zelfstandigheid van gemeenten vormde de aanleiding voor dit overleg. Terugkijkend op de kabinetsperiode was het beeld van de VNG dat de eerste twee jaar op een constructieve wijze is samengewerkt tussen kabinet en gemeenten. Maar de nodige ontwikkelingen en incidenten tastten dit beeld aan (de besluitvorming rond de Zalmsnip, de precario van telecommunicatieleidingen en de afschaffing van milieuleges voor bedrijven). In de daarop volgende discussie bleek enerzijds sprake te zijn van zakelijke meningsverschillen over enkele thema's, maar dat aan de andere kant ook beelden leefden die structureel de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten raakten. De conclusie van dat gesprek was duidelijk: er moest een weg worden gezocht om te vermijden dat Rijk en gemeenten elkaar tegenwerken in plaats van met elkaar werken. Daartoe zouden kabinet, VNG en IPO elkaar – na het aantreden van het nieuwe kabinet – regelmatig gaan ontmoeten. Voorts zou worden gewerkt aan een bestuurlijk akkoord waarin gezamenlijk ondervonden vraagstukken zouden worden aangepakt.

### **3.2.3 Bestuursakkoorden nieuwe stijl (1998-2002)**

Bij het aantreden van het kabinet Kok II (1998-2002) is men aan de slag gegaan met het opstellen van zo'n bestuurlijk akkoord. In een intensieve overlegperiode, die ongeveer driekwart jaar geduurd heeft, hebben tripartiet samengestelde werkgroepen, op een groot aantal beleidsterreinen "bouwstenen" geleverd voor wat het 'Bestuursakkoord-nieuwe-stijl' zou gaan heten. Deze bouwstenen werden aan de Ministerraad voorgelegd en in IPO en VNG gremia behandeld. De Ministerraad stemde op 12 februari 1999 in met dit akkoord, dat vervolgens tijdens het eerste Overhedenoverleg officieel ondertekend is.

Met het aantreden van het kabinet Balkenende I (2002-2003) nam de spanning tussen de bestuurslagen toe, met name als gevolg van de afspraak in het coalitieakkoord het

gebruikersdeel van de onroerende zaakbelasting (OZB) af te schaffen. Lange tijd was het vertrouwen onvoldoende om de besprekingen tussen de voormalige BANS-partners te hervatten.

Gedurende een periode vond het Overhedenoverleg niet plaats omdat met name de VNG weigerde nog langer zaken te doen met het kabinet. In bestuurlijke overleggen met een informeel karakter werden voorzichtige toenaderingspogingen gedaan.

### **3.2.4 De Code Interbestuurlijke Verhoudingen (vanaf 2004)**

De VNG signaleerde in 2004 een toenemende centralisatie en uitte bezorgdheid over de aantasting van de gemeentelijke autonomie; gemeenten fungeerden in de ogen van de VNG steeds meer als uitvoeringskantoren van het Rijk. De door de VNG ingestelde 'commissie Autonomie' heeft vervolgens onderzocht of de bezorgdheid van de VNG met voldoende argumenten onderbouwd kan worden. In juni 2004 sprak het VNG congres zijn steun uit voor het rapport en droeg het VNG bestuur op het rapport als uitgangspunt bij de besprekingen met het kabinet en IPO over de verslechterde interbestuurlijke verhoudingen te hanteren.

Aan de hand van het rapport van de commissie Autonomie, de door het ministerie van BZK geschreven kabinetsnotitie 'Ieder zijn rol. Een heroriëntatie op de interbestuurlijke verhoudingen' en het rapport van de 'commissie Geelhoed' spraken kabinet, IPO en VNG in de zomer en najaar van 2004 met elkaar teneinde de interbestuurlijke verhoudingen te verbeteren. Deze besprekingen resulteerden in november 2004 in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

#### *De Code Interbestuurlijke Verhoudingen*

In de Code zijn omgangsregels tussen de overheden vastgelegd. Het gaat om afspraken die de omgang tussen de partijen regelen (procedurele omgangsregels), maar de nadruk ligt op de inhoudelijke omgangsregels. Bij deze laatste afspraken gaat het om de wijze waarop het beleid dat Rijk, provincies en gemeenten raakt vorm krijgt, inclusief de inrichting van het bestuurlijke en financieel arrangement. De Code handelt uitgebreid over sturingsvraagstukken: wanneer kan het Rijk andere overheden verplichten tot een bepaalde aanpak en resultaat en wanneer moet ze dat nalaten? Tenslotte bevat de Code afspraken over de borging van afspraken en de rol van de minister van BZK t.a.v. de interbestuurlijke verhoudingen.

De partijen spraken af dat het halfjaarlijkse Overhedenoverleg onder leiding van de minister-president nog steeds als forum voor bespreking van interbestuurlijke onderwerpen zou gelden. Daarnaast sprak men af om gemaakte afspraken te communiceren via een gezamenlijk persbericht.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en Financiën en de voorzitters van IPO en VNG zijn vaste deelnemers. Afhankelijk van de agenda nemen andere bewindspersonen, IPO, VNG, UvW bestuursleden of externe deskundigen deel.

### **3.3 De rol van de rijksoverheid**

Zoals vastgelegd in de Gemeente- en Provinciewet is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eerstverantwoordelijke voor de (inter)bestuurlijke verhoudingen met de provincies en gemeenten.

De minister van BZK is binnen het Rijk als eerste aanspreekbaar op de bewaking van de spelregels voor de (inter)bestuurlijke verhoudingen. Voor de financiële verhoudingen is dit in samenspraak met de minister van Financiën. De minister van BZK faciliteert de totstandkoming van bestuurlijke arrangementen, jaagt zonedig processen aan en intervenueert richting collega bewindslieden.

Richting de provincies en gemeenten geldt dat de minister van BZK in eerste instantie een helpende hand toesteekt, zonedig een aanjagende functie vervult en interventies pleegt.

Kortom: de minister van BZK heeft een bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van de interbestuurlijke verhoudingen. De minister bewaakt en bevordert consistentie in het interbestuurlijk handelen en ontwikkelt zonedig nieuwe instrumenten en intervenueert - in eerste instantie - vooral richting andere ministeries.

### **3.4 Doelstelling van de overheid en de werkwijze**

Bij de start van het Overhedenoverleg zijn afspraken gemaakt over rol, opzet en werking van het overleg. Deze afspraken werden in een akkoord (het BANS) vastgelegd. In het Overhedenoverleg zien het kabinet, IPO en VNG erop toe dat de op inhoudelijke terreinen gemaakte afspraken worden nagekomen. Het Overhedenoverleg zorgt dus voor monitoring van de afspraken. De minister-president zit het Overhedenoverleg voor; de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is coördinerend minister.

De aanpak is systematisch. Van elk beleidsonderwerp komen probleemverkenning, beleidsvorming en -uitvoering aan bod. Bovendien worden controlemomenten (tussenrapportages) afgesproken. De partners schromen ook niet te zeggen dat zij duidelijke normen en meetmethoden willen afspreken. In het Overhedenoverleg kunnen ook actuele maatschappelijke of politieke thema's aan de orde worden gesteld.

Het Overhedenoverleg wordt voorbereid door een ambtelijke voorportaal, de zogenaamde ambtelijke agendacommissie (later, in de Code IV-periode kernteam genoemd). De afstemming over de rijksinbreng in het BANS verloopt via de Interdepartementale Commissie Openbaar Bestuur (ICOB) (tegenwoordig: ICBOPD, Interdepartementale Commissie voor Bestuur, Overheid en Publieke Dienstverlening). Ook IPO en VNG hebben interne voorbereidings- en terugkoppelingstrajecten.

De partners kozen bij de start bewust voor dit interactieve model. In het regeerakkoord werd niet voor niets gesproken over een 'offensief' bestuursakkoord. Uit alle berichten in de VNG en IPO geschriften blijkt ook dat de decentrale partners de ambitie hebben te komen tot nieuwe verhoudingen tussen bestuurslagen die resulteren in een zo goed mogelijk presterende overheid en breed gesteund overheidsbeleid. De drie partijen benadrukten met regelmaat het belang van de nieuwe stijl van het BANS: de partijen treden op als partners, houden zich aan afspraken, spreken elkaar aan op

medeverantwoordelijkheid en creëren zo een morele binding bij de uitvoering van de gemaakte afspraken.

Als de interbestuurlijke verhoudingen verslechteren en de politieke cultuur er meer een wordt van afrekenen en van prestatieafspraken (de periode van de Code IV) hechten partijen steeds meer aan naleving. Zij spraken het volgende af over de borging van gemaakte afspraken:

- De Raad van State stelt periodiek (tweejaarlijks) een beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen op.
- De beschouwing wordt besproken in het Overhedenoverleg en kan tot herijking van de gemaakte interbestuurlijke afspraken leiden.
- Bij meningsverschillen tussen partijen kan er voor een advies beroep worden gedaan op de expertise van de Raad van State.

### **3.5 Uitvoering van het beleid en de effecten**

#### **3.5.1 *Betekenis en toegevoegde waarde van het Overhedenoverleg tijdens BANS periode***<sup>18</sup>

De kracht van het Overhedenoverleg zit in de mogelijkheden om sectoroverstijgende onderwerpen bij de kop te vatten en om gezamenlijk plannen te initiëren. Het gaat daarbij om complexe, sector overstijgende onderwerpen waarbij de medewerking van de verschillende bestuurslagen onontbeerlijk is.

De partners erkennen deze rol van het Overhedenoverleg bij herhaling. Sterker: nu en dan wordt een onderwerp van de agenda geweerd omdat dit slechts twee van de drie overheden betreft. De opgave is steeds aan te geven hoe en wanneer – bij het aanpakken van problemen en het ontwikkelen van plannen – de inzet van anderen van nut kan zijn, of waar die anderen je juist dwarsbomen.

In dit opzicht is het Overhedenoverleg in die begintijd een formule om gezamenlijke opinies over de noodzaak van extra maatregelen te laten groeien. Voor het jeugdossier en het plattelandsdossier heeft het Overhedenoverleg deze rol ook vervuld.

Het Overhedenoverleg draagt door het delen van aspiraties en prioriteiten en het doorbreken van versnippering bij aan een meer resultaatgericht beleid van alle overheden.

De instelling van het Overhedenoverleg is, meer praktisch gesproken een zaak van effectiviteit en efficiëntie om ambities en prioriteiten samen te brengen en op elkaar af te stemmen. Immers, de gezamenlijke besturen van gemeenten en provincies hebben weliswaar hun eigen prioriteiten van beleid, maar die zijn niet zo heel veel anders dan die van het kabinet. De BANS aanpak om (ook via IPO en VNG) provincies en gemeenten zelf te laten definiëren wat de problemen zijn en welke oplossingen daaraan

---

<sup>18</sup> Dit is gebaseerd op een tweetal publicaties in Bestuurswetenschappen over het Overhedenoverleg tijdens BANS en over BANS zelf.



kunnen bijdragen, komt tegemoet aan de bottom up manier van werken. Het plattelandsdossier is daarvan een belangrijke illustratie.

Provincies en gemeenten worden veelal geconfronteerd met regeringsbeleid dat sterk gefragmenteerd is. Door diverse ministers en staatssecretarissen bijeen te brengen en hun samenhangende ambities van de centrale overheid voor te leggen wordt op zijn minst geprobeerd om die versnippering te doorbreken.

Het Overhedenoverleg is dus een forum waar - met veel bestuurlijk gewicht bijeen - de mogelijkheid bestaat om een aantal politiek-bestuurlijke noten te kraken. Daarbij is ruimte voor interdepartementale discussie, maar vooral ook ruimte voor het stevig uitspreken van interbestuurlijke verwachtingen en knelpunten.

### **3.5.2 Externe evaluatie door Research voor Beleid**

Los van de eigen afzonderlijke evaluaties heeft BZK ook een externe evaluatie laten uitvoeren. In november 2001 verscheen een evaluatie van het BANS door Research voor Beleid. In deze evaluatie is ook de structuur van BANS meegenomen, waaronder het Overhedenoverleg. De hoofdconclusies luiden als volgt.

In het algemeen zag men het Overhedenoverleg als een ankerpunt waar naartoe werd gewerkt. De tweejaarlijkse overleggen zorgden bovendien voor snelheid.

Het grootste probleem dat werd gezien is de combinatie van functies. Het Overhedenoverleg werd gebruikt als discussieforum en als besluitforum. Beide functies liepen daardoor in elkaar over. Dit werd versterkt door de soms onduidelijke formulering van vraagpunten en discussiepunten.

Een ander probleem dat werd ervaren was het verschil in positie van de deelnemers. De ministers konden bindende toezeggingen doen. In mindere mate gold dit voor het IPO en de VNG, die hun leden niet kunnen binden. Dat maakte het lastig was om harde afspraken te maken.

Een risico dat werd gezien was dat het Overhedenoverleg zou verzanden in weer een nieuwe, rituele overlegstructuur. Dit gevaar zat erin omdat voortgangsrapportages van BANS altijd werden besproken in het overleg. Tot slot waren de respondenten ook bang dat het Overhedenoverleg een financiële insteek zou krijgen, oftewel dat vakdepartementen en decentrale overheden zouden proberen om extra geld te claimen. Hiervan was geen sprake.

In het Overhedenoverleg van 24 april 2002 - het laatste Overhedenoverleg in de periode Kok - werd vervolgens duidelijk waar de partners zich wat hun interbestuurlijke samenwerking betreft voor de periode 2002-2006 op zouden willen richten.

In dat plaatje zou het Overhedenoverleg een platform moeten zijn voor overleg tussen de drie bestuurslagen over:

- ontwikkelingen in het openbaar bestuur
- beleidsvoornemens die de verhouding tussen de overheden raken en vastleggen (sturing)
- financiële verhoudingen tussen overheden en
- signalering van maatschappelijke vraagstukken die een gezamenlijke aanpak verdienen.

Afspraken over de financiële verhoudingen tussen overheden worden niet gemaakt in het Overhedenoverleg - hiervoor bestaat het normeringsoverleg (het latere BOFv) - maar worden wel in een nieuw bestuursakkoord vastgelegd. Het Overhedenoverleg kan dienen om wederzijds rekenschap te geven over de inzet van middelen ten behoeve van beleidsprioriteiten door elk van de betrokken overheden.

### **3.5.3 Evaluatie BANS**

De werking van het Overhedenoverleg is na de eerste periode geëvalueerd als onderdeel van de BANS evaluatie.

De drie BANS partijen hebben in eerste instantie ieder een eigen interne evaluatie uitgevoerd. Zij bespraken deze evaluaties in het Overhedenoverleg van 12 december 2001. De gezamenlijke conclusies uit de discussie vormden de basis voor een aantal aanbevelingen voor een nieuwe periode. De aanbevelingen die onder de aandacht van de kabinetsformateur werden gebracht zijn besproken in het Overhedenoverleg van 24 april 2002.

Volgens de voorzitter van de VNG blijkt uit de dwarsdoorsnede van de drie interne evaluaties dat alle partners door willen gaan op de BANS weg. Wat hem betreft kan dat door ofwel een nieuw akkoord te sluiten of door het bestaande aan te passen. De agendering van het Overhedenoverleg moet wat de VNG betreft selectief zijn. De actualiteit moet daarbij voldoende ruimte kunnen krijgen. Deregulering en het doorbreken van verkokering staat wat de VNG betreft hoog op de agenda. Als besloten wordt in te zetten op het maken van resultaatgerichte afspraken, dan kan wat de VNG betreft de financiering niet buiten beschouwing blijven.

De voorzitter van het IPO vindt dat het Overhedenoverleg meerwaarde heeft. Hij waardeert de verandering in agendering in de tweede helft van de kabinetsperiode positief en pleit voor continuering. Maar hij zou vooral willen dat er meer ruimte komt voor discussies zonder papier. Het Overhedenoverleg moet niet bureaucratiseren. De minister van BZK vindt dat het Overhedenoverleg geen 'ver van mijn bed show' moet worden; er moet een discussie over gemeenschappelijke thema's ontstaan en geen uitwisseling van individuele zorgen. Hij zou graag zien dat concrete afspraken gemaakt worden op gezamenlijke prioriteiten, inclusief de daarvoor in te zetten middelen. Het belang (en de complexiteit) van de koppeling van inhoudelijke en financiële afspraken wordt duidelijk geïllustreerd in het jeugdossier. Sturingsvraagstukken zijn wat hem betreft een belangrijk discussiethema voor het Overhedenoverleg, evenals de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De minister van BZK stelt voor dat BZK, IPO en VNG gezamenlijk de voorbereiding van het vervolgtraject van het BANS ter hand nemen. Het kan daarbij niet de bedoeling zijn dat het kabinet over zijn graf heen regeert, maar een nieuw kabinet is gebaat bij goed voorwerk.

### **3.5.4 Betekenis en toegevoegde waarde van het Overhedenoverleg tijdens de Code IV periode**

#### *3.5.4.1 Trendnota Openbaar Bestuur 2006*

In de in 2006 voor het eerst verschenen Trendnota openbaar bestuur zijn de resultaten opgenomen van een onderzoek naar de beleving van de interbestuurlijke verhoudingen. Hoe worden deze contacten ervaren? Het overhedenoverleg is op zichzelf geen voorwerp van onderzoek.

Het opstellen van de Code interbestuurlijke verhoudingen wordt door het grootste deel van de respondenten als positief ervaren. De Code zelf krijgt het rapportcijfer 6,5. Maar de meerderheid van de respondenten denkt dat het van de situatie afhangt of de afspraken uit de Code worden nageleefd en ongeveer de helft denkt dat het Rijk bij het ontwikkelen van nieuw beleid te weinig rekening houdt met de medeoverheden en hen te weinig faciliteert voor hun taken. Verder vindt een meerderheid dat het Rijk zich teveel als baas opstelt richting de medeoverheden.

Wat tot slot opvalt, is dat 30% van de respondenten vindt dat het Rijk tegenwoordig minder rekening houdt met de belangen van medeoverheden dan vroeger, terwijl een kwart vindt dat het Rijk hier nu meer rekening mee houdt. Het algemene oordeel over de interbestuurlijke verhoudingen is niet bijster positief. Ongeveer de helft van de respondenten spreekt over een verslechtering ten opzichte van de voorgaande jaren en maar een kwart over een verbetering. De noodzaak van een voortdurende aandacht voor de interbestuurlijke verhoudingen door overleg tussen de overheden wordt hiermee onderstreept

#### *3.5.4.2 Periodieke Beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen 2006 van de Raad van State*

In november 2006 publiceerde de Raad van State zijn eerste periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen. Uit deze analyse volgt een aantal opgaven en aandachtspunten voor c.q. aanbevelingen aan het Overhedenoverleg:

1. De eerste opgave houdt verband met het toenemende medebewind. Van origine hadden gemeenten veel autonome taken. In de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw is dit langzaam veranderd in medebewind waarbij gemeenten uitvoerder werden.
2. De tweede opgave hangt samen met de gelijkwaardigheid van de verschillende overheidslagen, maar de hiërarchie in instrumenten. Het Rijk is geen hogere overheidslaag dan een gemeente of provincie. Maar tegelijkertijd is een wet wel een hogere regeling dan een plaatselijke verordening. Bovendien heeft het Rijk een aantal toezichtinstrumenten om strijd met het recht of met het algemeen belang door lokale of regionale overheden. Ook kan het Rijk proberen te sturen via specifieke uitkeringen, ook wel gouden koorden genoemd. Het verminderen van toezicht en het terugdringen van specifieke uitkeringen is een belangrijke opgave waarover de overheden zich de komende tijd zullen moeten buigen in het Overhedenoverleg.

3. Een derde opgave hangt samen met het streven naar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Gemeentelijke of provinciale autonomie betekent verschil in uitwerking. Nu in de WMO (Wet maatschappelijke opvang) beleidsvrijheid is gegeven aan gemeenten, zal de burger in de ene gemeente met andere voorzieningen te maken kunnen krijgen dan in een andere gemeente. Hetzelfde geldt voor lokale belastingen, de hoogte van de OZB is niet in elke gemeente gelijk. In hoeverre zijn we bereid deze differentiatie te accepteren?
4. De vierde opgave uit het systeem die door de Raad wordt gesignaleerd is de verhouding tussen schaal en taak. Problemen en taken houden zich niet aan gemeentegrenzen. In de loop der jaren zijn er meer onderwerpen bijgekomen met een regionale dimensie. Er zijn verschillende oplossingen mogelijk: opschalen, herindelen, intergemeentelijke samenwerking, differentiatie in takenpakket. Afhankelijk van hoe hiermee wordt omgegaan, kan dit leiden tot spanningen in de interbestuurlijke verhoudingen.
5. De vijfde opgave die de Raad signaleert is de rol van Europa. Ook decentrale overheden moeten het Europese recht uitvoeren. Het is daarom van belang dat zij voldoende betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Naar de mening van de Raad is dat vooralsnog onvoldoende het geval. Tegelijkertijd wordt de staat Nederland aangesproken op een schending van het EU-recht door decentrale overheden, terwijl het Rijk niet altijd de instrumenten heeft om decentrale overheden tot naleving van het EU-recht te bewegen.<sup>19</sup>

Volgens de Raad zijn er twee manieren om met de bovengenoemde opgaven om te gaan. Ten eerste het hebben van een gedegen kennis van elkaars positie en de interbestuurlijke spelregels. En ten tweede het opstellen van een gezamenlijke agenda.

Kort gezegd stelde de Raad van State in zijn eerste beschouwing dat een besef van gemeenschappelijkheid de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur juist die innerlijke samenhang geeft die burgers verlangen van de overheid. Een van de aanbevelingen was immers om te komen tot een inhoudelijke agenda. Op die manier weten de verschillende overheden waar ze ten opzichte van elkaar aan toe zijn. Het vigerende bestuursakkoord geeft daar invulling aan waar het gaat om de relatie tussen Rijk en gemeenten.

### **3.5.5 Bestuursakkoorden 2007**

Het coalitieakkoord dat de basis vormt voor het huidige kabinet Balkenende IV heeft – naast het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid - het herstel van vertrouwen tussen de overheden tot een centraal punt gemaakt. Dit vanuit het besef dat vanuit onderlinge onenigheid geen positieve bijdrage van de overheid bij het oplossen van maatschappelijke problemen kan worden verwacht.

In juni 2007 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het kabinet een bestuursakkoord gesloten met de VNG. In dit bestuursakkoord Rijk-gemeenten zijn afspraken gemaakt over het behalen van maatschappelijke resultaten op

---

<sup>19</sup> In de beleidsvisie Binnenlands bestuur en Europa (TK, 31 200 VII, nr. 4) staat hoe BZK hieraan tegemoet wil komen..

een aantal terreinen. In het bijzonder Veiligheid, Jeugd en Gezin, Wonen wijken en Integratie, Participatie, Maatschappelijke Ondersteuning en Onderwijs. Daarbij is afgesproken dat een interbestuurlijke taskforce van topambtenaren van Rijk, provincies en gemeenten vanuit de verschillende inhoudelijke opgaven de benodigde acties op een aantal nader te bepalen terreinen verder zal uitwerken. De taskforce zal bij haar werkzaamheden het advies van de VNG-commissie Van Aartsen betrekken. Het gezamenlijke uitgangspunt voor het instellen van de taskforce is de doelstelling van het kabinet en gemeenten de slagvaardigheid van de overheid te vergroten. In de visie van het kabinet en gemeenten is een slagvaardige overheid nodig voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Krachtige gemeenten zijn daarin de basis, zij zijn bij uitstek de bestuurslaag waar maatschappelijke vraagstukken zich manifesteren. Decentralisatie, het terugdringen van bestuurlijke drukte, het versterken van bestuurskracht van gemeenten en voldoende financiële armslag van gemeenten zijn nodig om deze krachtige basis te scheppen. In het bestuursakkoord worden op dit punt eerste stappen gezet, van de taskforce worden vervolgstappen gevraagd. Deze vervolgstappen concentreren zich met name op de decentralisatieopgave en in het verlengde daarvan de vragen rond bestuurskracht en bestuurlijke drukte. Vanzelfsprekend dient decentralisatie ook gepaard te gaan met voldoende financiële armslag.

In september 2007 maakten kabinet en het IPO vervolgens financiële afspraken voor het jaar 2008. Onderdeel van deze afspraken is het instellen van een gemengde commissie die decentralisatievoorstellen voor de provincies voorbereidt, die betrekking kunnen hebben op de periode 2009-2011 en structureel doorwerken. Op basis van het advies van deze commissie streven kabinet en IPO ernaar in het voorjaar van 2008 een bestuursakkoord tussen Rijk en provincies voor de jaren 2009 – 2011 te sluiten. De commissie heeft de opdracht concrete decentralisatievoorstellen voor de provincies te ontwikkelen op de beleidsterreinen van de departementen van VROM, V&W, EZ, LNV en OCW waarbij de samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk punt van aandacht zal zijn. Daarbij wordt ook onderzocht of (en op welke wijze) er met de geadviseerde decentralisatievoorstellen invulling kan worden gegeven aan de nadere financiële afspraken tussen het Rijk en de provincies. Het streven is om met deze invulling ook voor de periode 2009-2011 te voorkomen dat het kabinet uitvoering geeft aan het voornemen de vermogens van de provincies af te romen door uitname uit het provinciefonds.

In het BOFV<sup>20</sup> van oktober 2007 vraagt de VNG expliciet om het in ere herstellen van het Overhedenoverleg. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt dat toe. Dat Overhedenoverleg wordt gepland voor het voorjaar van 2008. Dan zullen de Taskforce en Commissie eerste resultaten opleveren.

---

<sup>20</sup> Het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding (Bofv – het voormalige normeringsoverleg) is het platform waar een oordeel wordt gevormd over de financiële stand van zaken van medeoverheden in relatie tot hun taken. Het Bofv neemt besluiten over de uitkomsten van de normeringssystematiek en over de toepassing van art 2 Fw en het eigen inkomstengebied van provincies en gemeenten.

### **3.6 Financiële inzet**

Aan het Overhedenoverleg is geen programmabudget gekoppeld. De kosten die met het Overhedenoverleg gemoeid zijn zijn met name gelegen in tijdsbesteding van alle overlegpartners en de (ambtelijke) voorbereidingen daarop.

### **3.7 Conclusie**

Het Overhedenoverleg heeft een vaste functie gekregen in de interbestuurlijke verhoudingen. Uit de verschillende evaluaties blijkt de wens om via het Overhedenoverleg samen te blijven werken tussen de overheden. Uit de evaluaties ontstaat het beeld van een continue ontwikkeling en inzet op verbetering van het Overhedenoverleg. De participanten zijn zich van de waarde van het overleg bewust. Dit neemt niet weg dat de waardering voor het Overhedenoverleg sterk mee ademt met de feitelijke interbestuurlijke verhoudingen van het moment. De opgaande lijn en wil tot verbreding gedurende de BANS-periode, werd abrupt afgebroken onder invloed van de OZB-discussie. *Rijk en gemeenten stonden in deze discussie lijnrecht tegenover elkaar. Deze tegenstelling en de onmogelijkheid om er samen uit te komen, heeft de interbestuurlijke verhoudingen onder druk gezet.*

De verhoudingen met de gemeenten zijn inmiddels door het Bestuursakkoord uit juni 2007 weer hersteld. Met de provincies wordt nog aan een dergelijk akkoord gewerkt. De vraag is dan ook hoe de ontwikkeling van het Overhedenoverleg vanaf nu verder gaat.

De wil van het huidige kabinet om in de interbestuurlijke verhoudingen het herstel van het onderlinge vertrouwen tot prioriteit te verklaren is gebaseerd op de wil om als overheden gezamenlijk maatschappelijke problemen effectief te kunnen aanpakken. Het streven naar effectief overheidsbeleid zal daarmee een stevige impuls geven aan de verdere ontwikkeling van het Overhedenoverleg.

### Literatuurlijst Overhedenoverleg

- Bestuursakkoord Rijk / IPO 1987-1990, 27 augustus 1987
- Bestuursakkoord Rijk / VNG 1987-1990, 19 februari 1987
- Bestuursakkoord Rijk / IPO 1990-1994, 18 december 1990
- Bestuursakkoord Rijk / VNG 1990-1994
- Bestuursakkoord Rijk / VNG 1994-1998
- Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) 1999-, Overheden over toekomst, 4 maart
- Binnenlandse Zaken, IPO en VNG (1989), Brief aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer en de kabinetsinformatie over 'Evaluatie bestuursakkoorden', kenmerk: IBI/88/103/u20, 06101989
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), Ieder zijn rol. Een heroriëntatie op de interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, 11 juni.
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), Brochure, Code Interbestuurlijke Verhoudingen, Den Haag, januari, HTK, 2004-2005, 28800 VII, nr. 15.
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNG (2007), Samen aan de slag .....
- Commissie Autonomie voor de VNG (2004), Brief van de gemeenten aan het Rijk. Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente, juni.
- IPO commissie Regionaal bestuur in Nederland (2002), Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw, Den Haag, maart.
- Muijen, M. van (2000), BANS in balans? Het bestuursakkoord nieuwe stijl, in: Openbaar bestuur, jrg.10, no. 5, mei 2000, pp17-21.
- Muijen, M. van (2000), Overheden overleggen, maar er is slechts één BANS Overhedenoverleg, in: Handboek Bestuurlijke Organisatie, pp.1-18, december.
- Muijen, M. van (2001), Bestuursakkoorden: een praktijk met meer dan goede bedoelingen, in: Bestuurswetenschappen, nr. 2, jrg. 55, april, pp175-189.
- Muijen, M. van (2002), Slotakkoord? Interbestuurlijke samenwerking na BANS, in: Handboek Bestuurlijke Organisatie, pp.1-20, september.
- Raad van State,
- Research voor Beleid (2001), Het bestuursakkoord nieuwe stijl; een evaluatie, Leiden: 1 november.
- VNG (2001), Brief aan het overhedenoverleg d.d. 24-1-2001, kenmerk: CB/2001004599
- VNG commissie Gemeentewet en grondwet (2007) (=Commissie Van Aartsen) De eerste Overheid. Den Haag juni 2007