

CONCEPT

T.b.v. de NVvW-jaarvergadering 2024

Wetgevingsbeleid en decentrale overheden

(preadvies Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2024)

C.B. Modderman¹

¹ Prof. mr. Coen Modderman is hoogleraar Recht in de decentrale overheden aan de Open Universiteit en Thorbecke-fellow aan de Universiteit Leiden. Hij dankt mr. Matthias Knijnenberg (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), prof. mr. Pauline Schuyt (Academie voor Wetgeving en Academie voor Overheidsjuristen), prof. mr. Geerten Boogaard (Universiteit Leiden) en de NVvW-klankbordgroep bij de preadviezen (mr. Roelof Bruls, mr. dr. Mariette Lokin, mr. Ankie Meijer en prof. mr. Frank van Ommeren) voor hun waardevolle input voor en/of feedback op dit preadvies.

1. Inleiding

Het afgelopen verkiezingsjaar (Tweede Kamerverkiezingen 2023) en het huidige jaar waarin een nieuw kabinet geformeerd is, brachten – naast politieke aardverschuivingen – behoorlijk wat aandacht op het centrale niveau voor decentralisatie en de positie van decentrale overheden. De meeste verkiezingsprogramma's besteedden aandacht aan decentrale overheden, meer specifiek aan samenwerking in de regio, decentralisatie, (re)centralisatie en/of een meer algehele, ideologische visie – zij het overwegend weinig doordacht – op de verhouding centraal-decentraal.²

Tijdens de formatie gaven de secretarissen-generaal aan informateur Plasterk onder meer mee dat zij het 'gelijkwaardig betrekken' van (onder andere) de medeoverheden bij de ontwikkeling van beleid van belang vinden en benoemden zij het willen werken als 'één overheid'. En bij de samenwerking met medeoverheden moet een goede balans worden gevonden tussen taken en financiën.³

Ook de decentrale overheden zelf lieten – via hun koepels⁴ en met een verwijzing naar de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (CIV) en de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)⁵ – van zich horen, met het document 'Naar een agenda voor Nederland'. Daarin gaven zij aan dat de grote opgaven van deze tijd niet zonder de decentrale overheden kunnen worden gerealiseerd.⁶ Erin spreken de koepels bovendien de behoefte uit aan onder meer een versterking van partnerschap, aan eerlijke en rechtvaardige financiële verhoudingen (waarbij recht wordt gedaan aan de afspraken en waarbij decentrale overheden voor structurele taken structureel geld krijgen) en aan meer algemene in plaats van specifieke uitkeringen.⁷

In hoofdlijnenakkoord 'Hoop, lef en trots' van mei 2024 van de PVV, de VVD, het NSC en de BBB staan in het hoofdstuk 'Goed bestuur en een sterke rechtsstaat' – na het benoemen dat er een 'een agenda voor vernieuwing van de democratie, de rechtsstaat, het bestuur en de controle daarop', met daarbij redelijk concreet benoemde maatregelen⁸ – enkele holle frasen

² Zie over de regio(nalisering) Broeksteeg 2023. Zijn kritiek op de mate waarin de partijen aandacht schenken aan de staatkundige inbedding van de regio: 'Uit het voorgaande komt(...) het beeld naar voren dat de regio weliswaar populair is voor de vervulling van allerhande overheidstaken, maar dat politieke partijen (op de PvdD na) niet nadenken over de staatkundige inbedding van de regio's. (...) Het stelt teleur dat politieke partijen niet nadenken over de inrichting van het staatsbestel'. Zie over de andere onderwerpen Modderman 2023.

³ SGO 2024, p. 1-2.

⁴ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).

⁵ Meer over deze code en toets volgt in par. 3 (i.h.b. subpar. 3.5 en 3.6) van dit preadvies.

⁶ VNG, IPO & UvW 2024, p. 1 en 2.

⁷ VNG, IPO & UvW 2024, p. 5-6.

⁸ Zoals de invoering van een nieuw kiesstelsel, schrapping van het toetsingsverbod, invoering van een constitutioneel hof, uitbreiding van de ondersteuning van de Tweede Kamer, versterking van de bescherming van klokkenluiders, evaluatie van de Wet open overheid en modernisering van de Archiefwet.

over de positie van decentrale overheden.⁹ Vermeld wordt – in een niet erg logische volgorde – dat ‘rijk, gemeenten, provincies en waterschappen’ in staat gesteld moeten worden *adequaat en zelfstandig* als democratisch gelegitimeerde overheidsorganen te functioneren. Medeoverheden dienen *vroegtijdig te worden betrokken bij de voorbereiding van beleid en wetgeving*, maar de knopen worden uiteindelijk door de wetgever doorgehakt. En grote opgaven moeten *in gezamenlijkheid* worden opgepakt.¹⁰

In reactie hierop gaf de VNG aan de aandacht voor goed bestuur (alsmede die voor een sterke rechtsstaat en het herstel van het vertrouwen) te waarderen. Echter, in die ‘agenda voor vernieuwing’ ontbreekt bij de genoemde concrete maatregelen het partnerschap tussen rijksoverheid en gemeenten, aldus de VNG. Dit terwijl zij elkaar nodig hebben ‘bij het realiseren van echte, werkende oplossingen voor de problemen van mensen in Nederland’. Daarom moet volgens de VNG in de nadere uitwerking van het akkoord worden ingezet op borging van:

- ‘daadwerkelijke inspraak van medeoverheden bij nieuw beleid’;
- ‘bewuster kiezen welke taken bij gemeenten passen’;
- ‘voldoende aandacht voor de haalbaarheid van ambities van de rijksoverheid in de praktijk van gemeenten. Zijn die wel uit te voeren, zeker in tijden van personeelskrapte?’;
- ‘de inzet van innovatie, gegevensuitwisseling en digitalisering om slimmer en beter invulling te geven aan opgaven’.¹¹

Met deze globale schets wordt (hopelijk) duidelijk langs welke actuele, grote lijnen op het hoge, overkoepelende niveau – namelijk door politieke partijen, de koepels en de ambtelijke top van de rijksoverheid – wordt gesproken over de positie van decentrale overheden. Veel wordt, kort gezegd, gesproken over het als gelijkwaardige partners/één overheid samenwerken (met termen als partnerschap, gelijkwaardigheid, werken als één overheid en gezamenlijkheid – zij het dat het Hoofdlijnenakkoord ook spreekt van zelfstandigheid).

Bovenstaande actuele boodschappen/oproepen sluiten – niet onlogisch – qua thematiek vrij nauw aan op ontwikkelingen die op een niveau van meer gedetailleerde, doorwrochte activiteit hebben plaatsgehad in de afgelopen jaren op het gebied van wetgevingsbeleid op het vlak van decentralisatie en de positie van decentrale overheden. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de in januari 2023 gelanceerde *Actieagenda Sterk Bestuur*.¹² Deze actieagenda heeft, vanuit de idee dat de democratische rechtsstaat vraagt om ‘een sterk binnenlands bestuur dat in staat is om invulling te geven aan de grote opgaven waar onze samenleving

⁹ Hoofdlijnenakkoord (bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 37), p. 18-20. Wellicht is het wat makkelijk en onaardig van mij om dit holle frasen te noemen. Op zich is het best begrijpelijk dat zo’n akkoord (en dit geldt in zekere mate ook voor de hiervoor benoemde verkiezingsprogramma’s) niet met allerlei nuances en details op dergelijke materie ingaat. Desalniettemin zijn er gradaties in hoe hol frasen zijn en hoezeer belangrijke kwesties onbesproken blijven, waardoor je je in sommige gevallen kan afvragen wat nog de (meer)waarde is van hetgeen er wel staat. Vgl. Modderman 2023.

¹⁰ Hoofdlijnenakkoord, p. 20.

¹¹ VNG 2024a, p. 21.

¹² BZK 2023.

voor staat’,¹³ belangrijke ontwikkelingen en instrumenten ten aanzien van het betreffende deel van het wetgevingsbeleid gebracht, zoals:

- Een actualisatie van de CIV;
- De (op het moment van het schrijven van dit preadvies nog aan de gang zijnde) ontwikkeling van een beleidskader decentraal bestuur, aan de hand waarvan taken aan medeoverheden toebedeeld kunnen worden;
- De UDO.¹⁴

Deze ontwikkelingen en instrumenten nemen een belangrijke plaats in dit preadvies in. De aanleiding voor het schrijven van dit preadvies is namelijk de volgende uitnodiging/tekst van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving.

‘Dit jaar zullen de preadviezen gewijd zijn aan de verhouding tussen wetgeving en de organisatie van de rijksoverheid en decentrale overheden. Hoe dient het wetgevingsbeleid over de overheidsorganisatie eruit te zien?

Van een afstand lijkt die overheidsorganisatie vrij stabiel: het huis van Thorbecke staat nog steeds, de ministeriële verantwoordelijkheid is onverminderd uitgangspunt voor de organisatie-inrichting en publiekrechtelijke vormgeving van organisaties heeft de voorkeur. Zoomen we in, dan lijkt het fundament van het Huis van Thorbecke af te brokkelen door gemeentelijke samenvoegingen, grootschalige decentralisaties in het sociale domein, en is ook de rijksoverheid door verzelfstandigingen en privatiseringen flink op de schop genomen. Een heel consistente koers, of zo men wil, een wetgevingsbeleid voor de overheidsorganisatie, lijkt hieraan niet ten grondslag te liggen.

We hebben drie preadviseurs bereid gevonden om te reflecteren op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en de wenselijkheid en mogelijkheid om het wetgevingsbeleid op dit punt een nieuwe impuls te geven.’¹⁵

Op onder meer dat Huis van Thorbecke, gemeentelijke samenvoegingen en (grootschalige) decentralisatie zal ik in dit preadvies ingaan, in het kader van de vraag hoe het wetgevingsbeleid over de organisatie van de rijksoverheid ten opzichte van de decentrale overheden eruit ziet (en zou moeten/kunnen zien).

Meer concreet zet ik eerst op hoofdlijnen uiteen hoe in de Grondwet en formele wetgeving dit Huis van Thorbecke georganiseerd is (in het bijzonder de positie van decentrale overheden ten opzichte van de centrale overheid), daarbij inzoomend op de begrippen (open) huishouding, autonomie, medebewind, decentralisatie en daaraan gerelateerde kwesties en ontwikkelingen (paragraaf 2). Ook komt daarbij een schets van enkele belangrijke kritiekpunten op hoe dit stelsel functioneert aan bod, aangezien de recente ontwikkelingen in het wetgevingsbeleid hieromtrent (niet verrassend) sterk samenhangen met en/of voortvloeien uit deze kritiek/constateringen.¹⁶

¹³ BZK 2023, p. 1. Gewezen wordt op jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, stikstofproblematiek, de energietransitie, de woningbouw en asielvraagstukken.

¹⁴ BZK 2023, p. 2 e.v.

¹⁵ Zie <https://nederlandseverenigingvoorwetgeving.nl/save-the-date-jaarvergadering-2024/> (geraadpleegd op 6 augustus 2024).

¹⁶ BZK 2023, p. 3. Zie m.n. subpar. 2.6 en 3.1.

Aangezien de opdracht luidt ‘reflecteren op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren’, zal ik in paragraaf 3 die ontwikkelingen van de afgelopen jaren uiteenzetten (met daarbij vooral aandacht voor (de documenten/instrumenten gelinkt aan) de hierboven genoemde Actieagenda Sterk Bestuur¹⁷).

De reflectie zal vervolgens plaatshebben in paragraaf 4. Belangrijk hierbij is overigens dat deze recente ontwikkelingen als gezegd momenteel in beweging zijn. Zo wordt op het moment van schrijven een onderzoek naar de UDO-trajecten verricht en is, zoals hierboven al aangegeven, het beleidskader decentraal bestuur in ontwikkeling. De doodoener ‘*to be continued*’ vermeld ik hier daarom maar alvast.¹⁸

In paragraaf 5 staat tot slot een korte uitleiding, met daarbij enkele stellingen **waarover is gediscussieerd in de NVvW-jaarvergadering 2024, waar het concept van dit preadvies is besproken.**

Nu eerst verdienen twee zaken nog de aandacht. Namelijk de vraag wat (in dit preadvies) wordt verstaan onder de hiervoor al gebezigde term ‘wetgevingsbeleid’. En ten tweede zal ik de reikwijdte van dit preadvies nog wat concreter afbakenen.

Wetgevingsbeleid

Een Google-zoekopdracht op het woord ‘wetgevingsbeleid’ geeft als bovenste resultaat de pagina ‘Wetgevingsbeleid’ van de website van de Rijksoverheid, meer specifiek het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (KCBR).

(Ook helemaal bovenaan, maar dan rechts in het scherm met Google-zoekresultaten, kreeg ik bij deze zoekopdracht overigens de afbeelding hiernaast. Wellicht kan een van onze leden nog even aan Google doorgeven dat we nog altijd zeer actief én open zijn, alleen nu de NVvW heten!)



Die webpagina biedt vervolgens drie opties: ‘Wetgevingsbeleid Ministerie van JenV’, ‘Wetgevingsbeleid EU (Better Regulation)’ en ‘Wetgevingsbeleid OESO (Regulatory Policy Committee)’.¹⁹ Na een, gelet op het onderwerp van de jaarvergadering en dit preadvies, keuze voor optie 1 kom je op de pagina ‘Wetgevingsbeleid Ministerie van JenV’.²⁰

¹⁷ De actieagenda is namelijk een cruciaal en centraal stuk in het onderwerp van dit preadvies, alsook van betrekkelijk recente datum én *ongoing*: de brief BZK 2023 is van 20 januari 2023 en onlangs – d.d. 12 juni 2024 – verscheen de ‘Voortgang Actieagenda Sterk Bestuur’ (BZK 2024a).

¹⁸ In het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit preadvies zijn ontwikkelingen van na 14 augustus 2024 nauwelijks meegenomen. **Wel is uiteraard de bespreking van het concept van dit preadvies in de NVvW-jaarvergadering van oktober 2024 meegenomen.**

¹⁹ Zie <https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/wetgevingsbeleid> (geraadpleegd op 7 augustus 2024).

²⁰ Zie <https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/wetgevingsbeleid/wetgevingsbeleid-ministerie-van-jenv> (geraadpleegd 7 augustus 2024).

Aldaar wordt benadrukt dat de ministeries zelf zorg moeten dragen voor de kwaliteit van hun wet- en andere regelgeving, maar dat het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) aanvullend daarop verantwoordelijk is voor het algemeen wetgevingsbeleid. Dit beleid is gericht op ‘het verbeteren van de kwaliteit van wetgeving, waaronder begrepen een snel en zorgvuldig wetgevingsproces’ en omvat de volgende activiteiten:

- *Beleidsontwikkeling:*
In dit kader wordt gewezen op (het onderhouden van) de Aanwijzingen voor de regelgeving (Avdr), het Draaiboek voor de regelgeving (Dvdr), het Beleidskompas en instrumenten met betrekking tot specifieke thema’s (zoals de doenvermogenstoets).²¹ (Deze drie meer algemene documenten alsmede enkele instrumenten specifiek over decentralisatie en de positie van decentrale overheden staan dan ook centraal in paragraaf 3.)
- *Toetsing:*
Voorgenomen wetten en algemene maatregelen van bestuur behoeven toetsing door JenV voorafgaand aan hun behandeling in de onderraad/ministerraad.²² ‘Bij de toetsing kunnen ook andere departementen betrokken zijn, bijvoorbeeld vanwege de gevolgen voor bedrijven (EZ) of in verband met de constitutionele aspecten (BZK).’ (In dit preadvies komt met name BZK nog veel aan bod, aangezien naast bij ‘constitutionele aspecten’ ook bij toetsing van de gevolgen voor decentrale overheden BZK het aangewezen ministerie is.²³)
- *Kennis- en informatiemanagement:*
Naast de ontwikkeling en het beheer door JenV van een digitale infrastructuur voor het wetgevingsproces met applicaties voor wetgevingsjuristen en publieke websites (zoals wetten.nl en de Wetgevingskalender), laat JenV onderzoek doen op het gebied van wetgevingsbeleid en ontwikkelt JenV (veelal samen met andere ministeries) kennis- en informatieproducten (zoals de Schrijfwijzer Memorie van Toelichting). De KCBR-website biedt beleidsinstrumenten, kennis- en informatieproducten, nieuws en een opleidings- en evenementenagenda.²⁴
- *Werving en opleiding:*

²¹ Zo’n thema ‘vindt dan vaak weer zijn weerslag’ in de andere (algemene) instrumenten. Zie bijvoorbeeld over (de) doenvermogen(toets) aanw. 2.10 lid 2 Avdr (incl. toelichting), aanw. 4.43 Avdr en het onderdeel ‘Doenvermogen’ van het Beleidskompas (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen>; geraadpleegd op 8 augustus 2024).

²² Aanw. 7.4 lid 1 Avdr (met in de toelichting ook een verwijzing naar het Beleidskompas: ‘De wetgevingstoetsing betreft de in deze aanwijzingen neergelegde eisen van goede wetgeving en de toepassing van het Beleidskompas.’). Zie ook nr. 10 Dvdr over o.m. de selectie van dossiers, incl. verwijzing naar het Toetsingskader rijksbrede wetgevingstoetsing.

²³ ‘De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toetst de beleids- en wetsvoorstellen van het Rijk waarin een rol is weggelegd voor provincies en gemeenten’, aldus de toelichting op aanw. 7.6 Avdr.

²⁴ Zo vallen de webpagina’s waarop het Draaiboek voor de regelgeving en het Beleidskompas staan allemaal onder het KCBR (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/draaiboek-voor-de-regelgeving> en <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>; geraadpleegd op 7 september 2024). Zie subpar. 3.2 en 3.4.

Het werven en opleiden van wetgevingsjuristen wordt eveneens tot onderdeel van het wetgevingsbeleid bestempeld. Bij het opleiden is een centrale rol weggelegd voor de Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen.²⁵

En hoe wordt in juridische literatuur ‘wetgevingsbeleid’ beschreven? In het handboek *Wetgeven* gaat Van Ommeren uitgebreid op dit thema in.²⁶ Wetgevingsbeleid is beleid dat wetgeving tot object heeft en onder meer als oogmerk heeft de kwaliteit ervan te bevorderen.²⁷ In diverse fasen van het wetgevingsproces speelt wetgevingsbeleid een rol: voorafgaand aan de totstandkoming (nut en noodzaak), tijdens de totstandkoming (vorm en inhoud) en naderhand (evaluatie).²⁸

Dat wetgevingsbeleid is te vinden op allerlei plekken: de Aanwijzingen voor de regelgeving, brieven, nota's, ambtelijke rapporten en het Legisprudentieoverzicht uit de jaarverslagen van de Raad van State.²⁹ Van Ommeren spreekt dan ook van versnipperdheid, zij het dat de Avdr de rol van ‘een zeer belangrijke kapstok’ vervullen,³⁰ oftewel een eerste ingang om van daaruit verder te werken en bijvoorbeeld naast bepaalde aanwijzingen ook andere relevante documenten met wetgevingsbeleid (over een bepaald thema) te betrekken bij het voorliggende dossier.³¹

Eveneens een centrale rol in dit licht is weggelegd voor het Beleidskompas, ‘de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid’.³² Het Beleidskompas en de Avdr hangen dan ook in belangrijke mate met elkaar samen en zij verwijzen op diverse plaatsen naar elkaar, waaronder in algemene zin in de toelichting op aanwijzing 2.3 Avdr:

‘Het Beleidskompas (...) heeft tot doel het afwegings- en verantwoordingsproces bij het formuleren van beleid en regelgeving te ondersteunen. Het kabinet heeft in 2022 beslist dat het Beleidskompas toegepast dient te worden bij de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving’.

Net als de Avdr is het Beleidskompas dan ook een belangrijk startpunt voor ambtelijke werkzaamheden, ook door ordening aan te brengen in alle toetsen, checklists, handleiding en handreikingen die hierop zien.³³

²⁵ Hierop kom ik in par. 4 van dit preadvies nog terug.

²⁶ Van Ommeren 2012.

²⁷ Van Ommeren 2012, par. 4.1.1.

²⁸ Van Ommeren 2012, par. 4.1.2.

²⁹ En vaak staan er checklists en toetsen in waarvan de toepassing soms vrijwillig en soms verplicht is.

³⁰ De rol van de Avdr op het gebied van wetgeving en wetgevingsbeleid is dan ook bijzonder groot. Zoals De Kok het bij het 25-jarig bestaan ervan verwoordde: ‘Zoals militairen het *Handboek voor den Soldaat* kennen en gelovigen de *Bijbel*, zo kennen wetgevingsjuristen de *Aanwijzingen voor de regelgeving*: het boek dat spreekwoordelijk op het nachtkastje ligt en waaruit ogenschijnlijk naar willekeur kan worden geciteerd’ (De Kok 2018, p. 3).

³¹ Van Ommeren 2012, par. 4.1.3.

³² Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas> (geraadpleegd op 9 augustus 2024).

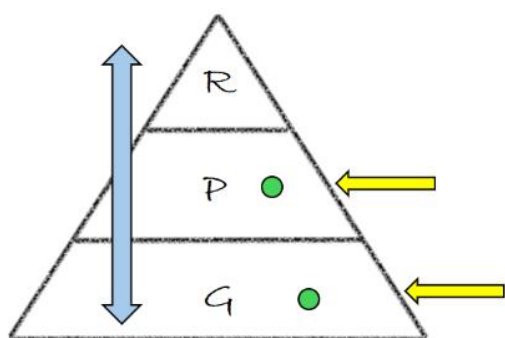
³³ Vgl. Van Ommeren 2012, par. 4.1.4 (destijds nog over het IAK – het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving –, de voorganger van het Beleidskompas). Zie bijvoorbeeld onderdeel 3.2.1 van het Beleidskompas over ‘Aansluiting op Grondwet en hoger recht’, waarin onder andere wordt verwezen naar de Handreiking constitutionele toetsing, de Checklist grondrechten, de Handleiding nationale toepassing EU-

Dit alles geeft de nodige handvatten en richting van wat (toegespitst op decentrale overheden) aan bod zal moeten komen bij de bespreking van het wetgevingsbeleid in de paragrafen hierna. Bij het in kaart brengen en analyseren van het wetgevingsbeleid ten aanzien van decentralisatie en de positie van decentrale overheden, zullen de zojuist besproken instrumenten – het Beleidskompas, de Avdr, het Dvdr en de daaraan gekoppelde/ermee samenhangende documenten (voor zover die zien op decentrale overheden) – worden betrokken.

Afbakening

De NVvW-jaarvergadering ziet als gezegd op *het wetgevingsbeleid over de overheidsorganisatie* en dit preadvies specifiek op decentrale overheden. Zoals uit het voorgaande volgt, gaat de aandacht uit naar de organisatie Rijk-provincie-gemeente (Huis van Thorbecke).³⁴

Het gaat in dit preadvies dus niet om het wetgevingsbeleid ten aanzien van specifieke (typen) decentrale overheden zelf.³⁵ Bovendien ziet dit preadvies niet op het beleid ten aanzien van de regelgeving in decentrale overheden. Zie in dat licht de *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever* (zeg maar de Aanwijzingen voor de regelgeving op gemeentelijk niveau).³⁶



Oftewel: het gaat in dit preadvies over de verhoudingen *tussen* overheden (de organisatie van de interbestuurlijke verhoudingen en decentralisatievraagstukken; blauw) en niet over de organisatie *van* decentrale overheden zelf (geel) of het beleid ten aanzien van regelgeving *in* decentrale overheden (groen).

grondrechtenhandvest, de Handreiking economische, sociale en culturele grondrechten en de Handreiking eigendomsrecht onder het EVRM ([https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/321-aansluiting-op-grondwet-en-hoger-recht](https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/321-aansluiting-op-grondwet-en-hoger-recht; geraadpleegd op 9 augustus 2024); geraadpleegd op 9 augustus 2024). Van Ommeren becijferde in 2012 dat het IAK veel toetsen en instrumenten bijeenbrengt: het ‘reduceert voor de betrokken ambtenaren het aantal verplicht te raadplegen checklists en toetsen van 110 tot 18’.

³⁴ Ik zal dus niet telkens op (de bijzonderheden omtrent) de positie van andere openbare lichamen (denk bijv. aan waterschappen, Bonaire, Sint Eustatius en Saba) ingaan.

³⁵ Vgl. ten aanzien daarvan: ‘Waar 50 jaar geleden gemeenten nog langs dezelfde inrichtingsprincipes waren georganiseerd, zien we nu een grote variatie aan organisatiemodellen, gecombineerd met intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en uitbesteding aan (semi-)private partijen. De complexiteit neemt daarmee toe, in strategie, inrichting, sturing en uitvoering. Dat vraagt veel van de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers. Want gemeenten ‘moeten’ veel’, aldus de Radboud Management Academy & Rijnconsult in 2019 ([https://www.rijnconsult.nl/sites/default/files/nieuw201901%20Broch%20inschrform%20EOG%20DIGR.pdf](https://www.rijnconsult.nl/sites/default/files/nieuw201901%20Broch%20inschrform%20EOG%20DIGR.pdf; geraadpleegd op 16 augustus 2024); geraadpleegd op 16 augustus 2024).

³⁶ Konijnenbelt 2023.

2. De positie van decentrale overheden en decentralisatie

In deze paragraaf zet ik – op hoofdlijnen³⁷ – de basis uiteen waarop de in paragraaf 3 te bespreken documenten en instrumenten van wetgevingsbeleid ten aanzien van decentralisatie en de positie van de decentrale overheden van het Huis van Thorbecke (goedgekeurd) op gebaseerd zijn/voortborduren. Hierbij komen met name artikel 124 van de Grondwet (Gw), paragraaf 2 van hoofdstuk VIII van de Provinciewet (Pw) en paragraaf 2 van hoofdstuk VIII van de Gemeentewet (Gemw) aan bod. Meer specifiek bespreek ik: de zogenoemde ‘(open) huishouding’ van provincies en gemeenten (subparagraaf 2.1), de begrippen autonomie en medebewind (subparagraaf 2.2), decentralisatie (subparagraaf 2.3), communicatie (subparagraaf 2.4), financiën (subparagraaf 2.5) en enkele belangrijke kritiekpunten op dit alles (subparagraaf 2.6).

2.1 De (open) huishouding van provincies en gemeenten

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het eerste lid van artikel 124 Gw luidt: ‘Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.’³⁸ Hieruit volgen twee belangrijke zaken: gemeenten en provincies hebben een open huishouding en er bestaat zoiets als provinciale en gemeentelijke autonomie (waarover meer in subparagraaf 2.2).³⁹ Een open huishouding betekent dat de provincies en gemeenten een vrije keus hebben wat betreft de te behartigen belangen – welke belangen, hoe, met welk doel.

Dit in tegenstelling tot een ‘gesloten huishouding’, waarbij openbare lichamen slechts een beperkt aantal belangen behartigen.⁴⁰ Denk hierbij aan de waterschappen. Artikel 1, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet (Wschw):

‘Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben. (...) De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen het beheer van watersystemen en de zuivering van stedelijk afvalwater (...). Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen.’

2.2 Autonomie en medebewind

³⁷ Zie voor uitgebreidere verhandelingen over deze materie bijv. Dölle 1999; Broeksteeg 2021; Van der Woude 2024a.

³⁸ Zie ook art. 105 lid 1 Pw en art. 108 lid 1 Gemw.

³⁹ Broeksteeg 2021, par. 3.3. Zie daarin ook de duiding van het onderscheid tussen huishouding en autonomie: ‘De gemeentelijke open huishouding is niet hetzelfde als de gemeentelijke autonomie, die net zoals de open huishouding berust op art. 124, eerste lid, Grondwet. Autonomie betekent (...) dat gemeenten vrij zijn in de regeling en het bestuur van hetgeen zij in het belang van hun huishouding nodig vinden.(...) De autonomie vindt daarmee haar grens in de huishouding.’

⁴⁰ Broeksteeg 2021, par. 3.3.

En dan de autonomie van de provincies en gemeenten: daar waar hun organen in beginsel in vrijheid en naar eigen inzicht regelend en besturend mogen optreden.⁴¹ De omvang van ‘de autonomie’ hangt af van wat organen van de provincie en gemeente binnen die potentieel te benutten ruimte allemaal opgepakt hebben,⁴² van wat voor juridische en/of praktische/financiële beperkende voorwaarden er rondom de autonomie van decentrale overheden bestaan en van wat, zoals even verderop in deze paragraaf nader zal worden besproken, er bij (of krachtens) de formele wet qua regeling en bestuur van decentrale overheden wordt gevorderd (oftewel medebewind, waarmee bepaalde materie aan die eigen huishouding wordt onttrokken).⁴³

Naast nationaal recht (met name dus de Gw, Pw en Gemw) bestaat ook relevant internationaal recht over specifiek het thema autonomie van lokale overheden, namelijk het Europees Handvest inzake lokale autonomie (EHila) van de Raad van Europa.⁴⁴ Daarin worden lokale autoriteiten een van de belangrijkste grondslagen van elk democratisch regime genoemd en wordt aangegeven dat het recht van burgers om deel te nemen aan het openbaar bestuur het meest direct op lokaal niveau kan worden uitgeoefend en dat wanneer lokale autoriteiten werkelijke verantwoordelijkheden hebben een doeltreffende bestuursvorm die dichtbij de burger staat mogelijk is.⁴⁵ In het handvest wordt onder meer:

- Een definitie gegeven van lokale autonomie;⁴⁶
- De reikwijdte ervan besproken;⁴⁷
- Aangegeven dat lokale autoriteiten voldoende eigen financiële middelen moeten hebben waarover ze vrijelijk kunnen beschikken bij bevoegdheidsuitoefening;⁴⁸ en
- Bepaald dat lokale autoriteiten rechtsmiddelen moeten kunnen aanwenden ter verzekering van de zelfstandige uitoefening van hun bevoegdheden en de eerbiediging van de lokale autonomie zoals vastgelegd in de (Grond)wet.⁴⁹

Dit lijken wellicht bepalingen met significante betekenis voor en invloed op de positie van de autonomie. Broeksteeg zet uiteen dat om diverse redenen deze betekenis en invloed evenwel zeker niet moeten worden overschat: Nederland heeft op wezenlijke punten voorbehouden

⁴¹ Art. 124 lid 1 Gw; art. 105 lid 1 Pw; art. 108 lid 1 Gemw. Zie nader Broeksteeg 2021, par. 3.4: ‘Autonomie betekent dat gemeenten vrij zijn in de regeling en het bestuur van hetgeen zij in het belang van hun huishouding nodig achten. Met andere woorden: zij oefenen deze ‘eigen’ bevoegdheden op eigen initiatief en zelfstandig uit.(...) Dölle spreekt dan over: zonder agendadwang, dus niet verplicht of actief uitgelokt.(...) In de parlementaire geschiedenis van algehele herziening van de Grondwet is autonomie omschreven als de vrijheid om de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen, zolang die behartiging niet door hogere regelingen aan de bemoeienis van het gemeentebestuur is onttrokken.’

⁴² Op eigen initiatief kunnen (nieuwe) openbare belangen worden opgepakt (zo lang die nog ‘beschikbaar’ zijn). Zie Broeksteeg 2021, par. 3.4.

⁴³ Van der Woude 2024a, par. 2; Broeksteeg 2021, par. 3.4.

⁴⁴ Geratificeerd in en in werking sinds 1991; slechts werkend voor het Europese deel van Nederland (d.w.z. niet in de BES en ook niet in de andere landen van het Koninkrijk). Zie <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/000006> (geraadpleegd op 8 september 2024).

⁴⁵ Preambule EHila.

⁴⁶ Art. 3. Autonomie i.d.z.v. het EHila is overigens breder dan de Grondwettelijke; ook medebewind waarbij enige beleidsvrijheid bestaat valt eronder. Zie Broeksteeg 2021, par. 2.1.

⁴⁷ Art. 4.

⁴⁸ Art. 9.

⁴⁹ Art. 11.

gemaakt, het verdrag bevat vage terminologie, het verdrag kent vele mogelijke uitzonderingen en de bepalingen van het verdrag zijn in de regel geen een ieder verbindende verdragsbepalingen (artikel 93 en 94 Gw).⁵⁰ Ook Van der Woude geeft over het EHila aan dat er niet veel van moet worden verwacht. Het garanderen van ‘self-government’ erin is in dermate algemene juridische termen gegoten ‘dat het voor lokale overheden nauwelijks mogelijk is hieraan harde aanspraken te ontleen’.⁵¹

Terug naar het (Grond)wettelijke begrip autonomie in de Nederlandse rechtsorde. De autonomie van decentrale overheden is niet een tegen de centrale overheid ‘beveiligde’, als zodanig afgebakende ruimte. In de woorden van Munneke is er geen sprake van een ‘materieel vaststaande sfeer’.⁵² Slecht bepaald is dat van die huishouding, deze autonomie, sprake moet zijn. De Grondwet bevat geen inhoudelijke normering (ter afbakening) van wat hoe dan ook tot de autonomie/huishouding van (het bestuur van) de provincie dan wel gemeente moet worden gerekend. Alleen het volledig afnemen ervan zou aldus evident strijdig zijn de Grondwet (en de Pw en Gemw). Zo lang dat niet wordt gedaan, kan de centrale overheid bepalen hoe groot de autonomie is en bestaat er dus een risico op uitholling ervan door de centrale overheid, namelijk wanneer zij vrijwel alle beleidsterreinen zelf uitputtend op zich zou nemen en/of regeling/bestuur op vrijwel alle beleidsterreinen van decentrale overheden zou vorderen.⁵³

Het tweede lid van artikel 124 van de Grondwet ziet op die laatste situatie: aangegeven wordt dat bij of krachtens de wet ‘regeling en bestuur’⁵⁴ van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd.⁵⁵ Oftewel: medebewind.⁵⁶ Het initiatief ligt dan niet

⁵⁰ Zie Broeksteeg 2021, par. 2.1. Zie ook Van der Woude 2024a, par. 5 en uitgebreid (incl. een jurisprudentieoverzicht) Van Haaren-Dresens 2018, p. 73 e.v. (p. 127: ‘Uit bovenstaand overzicht van de tot nog toe door nationale rechters gewezen jurisprudentie, blijkt dat rechters op verschillende niveaus aan de bepalingen van het Handvest geen rechtstreekse werking toekennen, dan wel de vraag of er sprake is van directe werking omzeilen. *Gemeente- en provinciebesturen die zich jegens organen van de centrale overheid beroepen op de waarborgen voor de lokale autonomie die het Handvest de decentrale overheden beoogt te bieden vinden daarvoor tot op heden in Nederland bij de rechter geen gehoor*’ (cursivering toegevoegd)).

⁵¹ Van der Woude 2024a, par. 5.

⁵² Munneke 2018, par. 2.1.2.

⁵³ Bovend’Eert, Broeksteeg & Warmelink 2011, par. 3.6; Elzinga 2011, par. 4.7; Broeksteeg 2021, par. 3.3-3.4; Burkens e.a. 2022, p. 325-326; Van der Woude 2024a, par. 2-3 en 5.

⁵⁴ Van der Woude geeft aan dat deze termen uit de Grondwet van 1848 stammen en dus niet strikt hoeven te worden uitgelegd; zo doelt ‘regeling’ niet alleen op algemeen verbindende voorschriften maar ook op beleidsregels, en ‘bestuur’ ook op feitelijke handelingen en privaatrechtelijke rechtshandelingen ter behartiging van publieke belangen (Van der Woude 2024a, par. 4). Zie ook Munneke 2018, par. 2.1.3.

⁵⁵ Zie over de kwestie/discussie *welke* regelgeving dit kan vorderen Broeksteeg 2021 (onder verwijzing naar Kortmann en Munneke): ‘De medebewindvorderende regeling (wet, amvb, provinciale verordening) betreft altijd bijzondere wetgeving, dus op een specifiek beleidsterrein. Algemene, organieke wetten, zoals de Awb of de Politiewet, vorderen geen medebewind. Overigens meende de regering dat elke andere wet dan de Gemeentewet medebewind kan vorderen.(...) Kortmann stelt echter (mijns inziens) terecht dat het niet voor de hand ligt dat een algemene regeling bevoegdheden schept tot het vorderen van medebewind.(...) Hij koppelt medebewind dan ook altijd aan een specifiek beleidsterrein. Deze opvatting wordt echter niet door iedereen gedeeld. Zo leidt Munneke uit de tekst (‘een andere dan *deze* wet’ [zie art. 108 lid 2 Gemw]) af dat ook wetten als de Awb medebewind kunnen vorderen.’ Zie uitgebreid hierover ook dus Munneke (2018, par. 2.2.1).

⁵⁶ Zie ook art. 105 lid 2 Pw en art. 108 lid 3 Gemw.

zoals bij autonomie bij de decentrale overheid zelf, maar bij degene die vordert.⁵⁷ De medebewindstaak is vandaag de dag ‘omvangrijk en divers’.⁵⁸

Als er sprake is van medebewind, dan is het niet per definitie zo dat de decentrale overheid in kwestie (bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders (B&W)) louter een uitvoeringskantoor van de centrale overheid in kwestie (zoals de formele wetgever) is. Medebewind kan inderdaad ‘mechanisch’ zijn – daarvan wordt gesproken als er (zo goed als) geen ruimte is voor een eigen afweging of invulling op het decentrale niveau –, maar kan ook in meerdere of mindere mate ‘vrij’ zijn.⁵⁹

Ook wordt onderscheid gemaakt tussen ‘facultatief’ en ‘gebonden’ medebewind. Dit ziet op het verschil of er voor het decentrale bestuur ten aanzien van bepaalde materie een bevoegdheid dan wel een plicht is om die op te pakken. In op het centrale niveau vastgestelde regelgeving kan immers slechts zijn aangegeven dat iets op decentraal niveau *kan* worden gedaan.⁶⁰

Door op het centrale niveau regeling en/of bestuur te vorderen over bepaalde aangelegenheden, verklein je dus het autonome terrein van de decentrale overheden. Mogelijk niet louter voor wat betreft die gevorderde aangelegenheden, maar ook praktisch gezien, als in de praktijk vrijwel alle tijd door de vele medebewindstaken zou worden opgeslokt. Elzinga geeft aan dat dit veelvuldig heeft plaatsgehad en is daar kritisch op:

‘In de huidige tijd wordt die autonome taak echter volledig weggedrukt door het medebewind. Grote aantallen raadsleden en lokale bestuurders hebben geen flauwe notie van het bestaan van deze autonome ruimte. En dat komt omdat de politiek-bestuurlijke aandacht vrijwel geheel wordt opgeslokt door de vracht aan taken die de nationale overheid aan de gemeenten heeft uitbesteed. Het medebewind heeft een dwingende agenda: er moet worden besloten. De autonomie kent die dwingende agenda niet. De lokale autonomie is geheel afhankelijk van het initiatief van raadsleden en bestuurders. Is er geen tijd of geld voor die initiatieven dan bloedt de autonome taakstelling geheel dood en dat is aan de orde van de dag. Het grote pakket aan medebewind maakt de open huishouding van de gemeenten steeds kleiner.’⁶¹

Het onderscheid tussen autonomie en medebewind wordt overigens wel eens gerelativeerd, onder meer met de redenering dat bij het vorderen van regeling en/of bestuur grote vrijheid

⁵⁷ Broeksteeg 2021, par. 3.4. De provincie kan overigens ook degene zijn die regeling/bestuur van de gemeente vordert. Daar is dan wet een grondslag in de wet voor nodig. (Zie immers de woorden ‘bij of krachtens’ in art. 124 lid 2 Gw.) Van der Woude geeft aan dat het onderwerp van discussie is of het mogelijk is dat het provinciebestuur in een autonome verordening medebewind vordert van gemeentebesturen. Zie Van der Woude 2024a, par. 6 en ook Munneke 2018, par. 2.2.2 en, met verwijzingen, Broeksteeg 2021, par. 3.4.

⁵⁸ Van der Woude 2024a, par. 2. Hij wijst op ‘medebewindsvorderende wetgeving op grote beleidsterreinen als sociale zekerheid, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieu, onderwijs en zorg, maar ook op kleinere beleidsterreinen als verkiezingen, drank en horeca, kansspelen, winkeltijden en lijkbezorging’.

⁵⁹ Broeksteeg 2021, par. 3.4.

⁶⁰ Zie Broeksteeg 2024, par. 3.4. Zie ook Van der Woude 2024a, par. 2 en 6 (waarin specifiek met betrekking tot facultatief medebewind wordt aangegeven dat er discussie bestaat of je dan moet spreken van autonomie of medebewind; er is dan immers niet echt sprake van *vorderen*.)

⁶¹ Elzinga 2014. Vgl. ook Nehmelman 2015, p. 273 (die aangeeft dat de autonomie de laatste decennia behoorlijk door de formele wetgever is uitgehold), Van Haaren-Dresens 2018, p. 3 en 50, Elzinga 2021, p. 23 en 26 (waarin wordt gesteld dat autonomie thans ‘als een soort ‘restcategorie’ functioneert), Boogaard & Elzinga 2021, p. 92; Van Nijendaal 2022, p. 56 en, v.w.b. de Omgevingswet, Broeksteeg 2021, par. 1.6.

ten aanzien van die regeling en dat bestuur op het decentrale niveau kan zijn belegd. Als de (beleids)vrijheid bij medebewind heel groot kan zijn, is het dan nog zo relevant dat geen sprake is van autonome taakuitoefening? En andersom: als de autonome taakuitoefening zoals gezegd aan allerlei juridische en/of praktische/financiële beperkingen (zoals toezicht en gebrekkige financiering) kan zijn gebonden,⁶² moet je dit dan nog wel van medebewind onderscheiden? Zou je al met al niet beter los van deze begrippen de taken en bevoegdheden van decentrale overheden kunnen bezien op een schaal van vrij tot gebonden?⁶³ Hoewel daar vanuit bepaalde perspectieven en voor bepaalde discussies allicht wat voor te zeggen valt, is het onderscheid tussen lid 1 en 2 van artikel 124 wel degelijk relevant.⁶⁴ Zie onder meer de bepalingen over bevoegdheidstoekenning in artikel 128 Gw en zie ook artikel 132, vijfde lid, Gw over taakverwaarlozing.⁶⁵ Daarenboven meent Dölle dat artikel 124, eerste lid, Gw een principiële betekenis heeft: erin ligt de ‘erkenning van de eigen, zelfstandige plaats van provincie en gemeente’, die hiërarchisch, personeel en programmatisch niet ondergeschikt aan het landsbestuur zijn.⁶⁶

Kortom: het is goeddeels aan het centrale niveau welke ruimte er bestaat op het decentrale niveau.⁶⁷ Wat er wordt overgelaten van de provinciale/gemeentelijke huishouding (autonomie) én welke mate van vrijheid er wordt ingebouwd bij het vorderen van regeling en bestuur (medebewind), zijn factoren die beide voor een belangrijk deel in handen zijn van de centrale overheid, in het bijzonder de formele wetgever.

Je kan je dan ook afvragen of de decentrale autonomie – ter erkenning van die *eigen, zelfstandige plaats van provincie en gemeenten* en bescherming tegen de zojuist genoemde uitholling/wegdrukking – niet wat meer verdedigd zou moeten worden, door af te bakenen waar die eigen ‘huishouding’ (tenminste) uit bestaat. De wet (Pw en Gemw) of zelfs de Grondwet (of een combinatie) zouden aangepast kunnen worden (zoals door opname van een lijstje met wat in elk geval tot de provinciale/gemeentelijke autonomie behoort) om dit te verwezenlijken.⁶⁸ Nehmelman koppelt hieraan de suggestie om de bescherming nog verder te versterken door voor de Gemw en andere organieke wetgeving (voor zover die bescherming daar dus in zou landen) een zwaardere wijzigingsprocedure voor te schrijven.⁶⁹

⁶² Vgl. Elzinga 2010: ‘Bezuinigingen van een dergelijke omvang zetten de gemeentelijke autonomie verder onder grote druk en van die gemeentelijke autonomie is toch al niet veel meer over.’ Zie ook Elzinga 2011, par. 4.4. En zie over de beperking van autonomie door Europese regelgeving: Munneke 2018, par. 1.2.2.

⁶³ Voor een empirische weergave van ‘beleidsvrijheid bij de decentrale taakuitvoering’, zie: B&A 2021, p. 7.

⁶⁴ Zie uitgebreider erover dat het onderscheid ertussen overigens lastig kan liggen: Broeksteeg 2021, par. 3.4 (i.h.b. onder het kopje ‘Een moeilijk onderscheid’).

⁶⁵ Van der Woude 2024a, par. 2; Dölle 1999, p. 194-197; Munneke 2018, par. 1.2.1; Broeksteeg 2021, par. 3.4. Zie in algemene zin en uitgebreid over bestuurlijk toezicht en taakverwaarlozing: Broeksteeg 2021, hoofdstuk 17 en 18; Van der Woude 2024c.

⁶⁶ Dölle 1999, p. 195.

⁶⁷ Ook de EU-dimensie is in dit licht overigens relevant. Vgl. BZK 2024b, p. 4: ‘Een groot deel van nieuw beleid of wetgeving dat landt bij decentrale overheden komt overigens voort uit Europees beleid en regelgeving.’ Zie ook subpar. 3.5.

⁶⁸ Zie uitgebreider hierover en over andere mogelijkheden om autonomie juridisch ‘te articuleren’: Dölle 1999, p. 208 e.v.

⁶⁹ Nehmelman 2015, p. 273.

2.3 Decentralisatie

Bij decentraliseren gaat het erom dat regeling en bestuur niet slechts op het niveau van de centrale overheid plaatsvindt, maar dus decentraal – bij (besturen van) decentrale overheden – wordt belegd.⁷⁰ De Provinciewet en de Gemeentewet sturen erop aan om zaken daar waar mogelijk decentraal te regelen.⁷¹

De minister van BZK krijgt bovendien in deze wetten diverse aangelegenheden omtrent decentralisatie op het bordje in enkele instructienormen.⁷² Alleen al in algemene zin is deze minister belast met de coördinatie van rijksbeleid dat provincies en/of gemeenten raakt.⁷³ Decentralisatie ten behoeve van de provincies en gemeenten (zonder onderscheid tussen autonomie en medebewind⁷⁴) moet van de wetgever bevorderd worden door de minister van BZK.⁷⁵ Dat geldt ook voor de beleidsvrijheid van het provinciebestuur en het gemeentebestuur.⁷⁶ Het Beleidskompas verwoordt het als volgt:

‘Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat betekent dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet allemaal van ‘bovenaf’ door de Rijksoverheid worden geregeld. Ook decentrale overheden, zoals gemeentes en provincies hebben een deel van de taken. Binnen ons huidige stelsel geldt het uitgangspunt: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ (117 lid 2 Gemw, 115 lid 2 Pw). Oftewel, een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor de decentrale overheden (116 lid 1 Gemw, 114 lid 1 Pw).’⁷⁷

⁷⁰ Dit dient te worden onderscheiden van het fenomeen ‘deconcentratie’. Zie daarover Broeksteeg 2021, par. 3.1: ‘Bij deconcentratie wordt een ambtelijke dienst territoriaal of functioneel binnen het centrale overheidsverband gespreid, waarbij deze dienst, in tegenstelling tot bij decentralisatie, (...) ondergeschikt blijft aan het gezag van het hoofd van de dienst.’ Binnen het begrip decentralisatie kan weer onderscheid worden gemaakt tussen territoriale decentralisatie en functionele decentralisatie. Zie Broeksteeg 2021, par. 3.2: ‘Territoriale decentralisatie houdt in dat de betreffende ambten in beginsel bevoegd zijn tot regeling en bestuur van alle belangen in hun territoire. (...) Omdat het om algemeen bestuur gaat, is er een algemeen vertegenwoordigend ambt, dat rechtstreeks door de kiezers wordt gekozen. (...) Bij functionele decentralisatie zijn de betreffende ambten bevoegd tot de behartiging van bepaalde, specifieke belangen. Territoir is in beginsel niet bepalend voor de bevoegdheidsuitoefening van de ambten van het gedecentraliseerde openbare lichaam. Voorbeelden hiervan zijn de openbare lichamen voor beroep en bedrijf, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten. (...) Ook waterschappen zijn een voorbeeld van functionele decentralisatie, alhoewel zij ook trekken van territoriale decentralisatie vertonen.’ Bij provincies en gemeenten is sprake van territoriale decentralisatie, waarnaar in dit preadvies dan ook de meeste aandacht uitgaat.

⁷¹ Zie art. 115 lid 2 Pw (‘Onverminderd artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet, worden voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd.’) en art. 117 lid 2 Gemw (‘Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.’). Vgl. ook art. 4 lid 3 EHilA (‘Overheidsverantwoordelijkheden dienen in het algemeen bij voorkeur door die autoriteiten te worden uitgeoefend die het dichtst bij de burgers staan.’). Zie v.w.b. het omgevingsrecht art. 2.3 Omgevingswet.

⁷² Zie Broeksteeg 2021, par. 16.1: er vloeien geen bevoegdheden of verplichtingen uit deze instructienormen voort, hooguit een taak voor de minister van BZK.

⁷³ Art. 114 lid 1 Pw en art. 116 lid 1 Gemw.

⁷⁴ Dölle 1999, p. 194; Kortmann 2004, par. 2.

⁷⁵ Art. 115 lid 1 Pw en art. 117 lid 1 Gemw. Zie voor terechte kritiek op de onduidelijkheid van deze bepaling: Kortmann 2004, par. 2.

⁷⁶ Art. 114 lid 1 Pw en art. 116 lid 1 Gemw.

⁷⁷ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/organisatie/decentralisatie> (geraadpleegd op 8 september 2024).

Vaak wordt bij decentraliseren als positief aspect ervan gedacht aan (en benoemd) het kunnen maken van lokale eigen keuzes en lokaal maatwerk kunnen bieden (oftewel de beleidsvrijheid benutten (mede) op basis van lokale omstandigheden), op een niveau dat dicht bij de burger staat.⁷⁸ Of dat vervolgens ook zo uitpakt is overigens maar de vraag. Decentralisatie van (grote) taken kan ervoor zorgen dat gemeenten fuseren met andere gemeenten en/of (veelvuldig) regionaal gaan samenwerken.⁷⁹ Gemeenten kunnen uit talloze steden/dorpen/kernen komen te bestaan⁸⁰ (zelfs meer dan tachtig⁸¹) en de gemiddelde decentrale overheid zit in tientallen samenwerkingsverbanden⁸² (waar meer dan voorheen beleidsrijke taken liggen⁸³ en waar een groot deel van het budget onder valt⁸⁴). Bovendien is het gebrek aan democratische legitimatie van regionale samenwerkingsverbanden een bekend gegeven.⁸⁵ Verder kunnen stelselverantwoordelijkheid en centrale rechtsbescherming bij decentrale bevoegdheidsuitoefening zorgen voor een dynamiek van recentralisatie, aldus Boogaard (die dan ook aangeeft dat decentralisatie actief moet worden beschermd).⁸⁶

⁷⁸ Vgl. Van Haaren-Dresens 2018, p. 48; ROB 2021b, p. 17; Broeksteeg 2021, par. 1.6; B&A 2021, p. 11. Zie ten aanzien van de decentralisaties in het sociaal domein Van Haaren-Dresens 2018, p. 10-11; Boogaard & Elzinga 2021, p. 91; Broeksteeg 2021, par. 1.6; Tollenaar 2021, p. 65 ('Welke vorm van regulering heeft de wetgever voor ogen in het sociaal domein? De keuze voor een decentrale uitvoeringsstructuur gaat gepaard met de verwachting dat de lokale bestuurslaag lokale reguleringskeuzes kan maken. (...) De veronderstelling van de wetgever is (...) dat gemeenten 'de beleidsruimte (...) zullen benutten om het beleid vorm te geven op basis van de regionale omstandigheden, behoeften en gewoonten'). Zie bijvoorbeeld over de verkiezingsprogramma's van 2023 (Tweede Kamerverkiezingen) Modderman 2023.

⁷⁹ Vgl. Boogers & Reussing 2018, p. 4: 'Decentralisaties hebben gemeenten geen bestuurskracht gegeven, maar ze hebben wel extra bestuurskracht van gemeenten gevraagd. Om hieraan tegemoet te komen zijn gemeenten meer en intensiever met elkaar gaan samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden. Daarnaast hebben gemeenten ook vaak gekozen voor fusies.' Vgl. ook AARvS 24 maart 2021, W04.20.0440/I, onderdeel 5a (waarin wordt gesproken van een "vlucht" in regioconstructies van uiteenlopende aard' doordat veel gemeenten te klein zijn om te kunnen voldoen aan de eisen van de gedecentraliseerde taken en verantwoordelijkheden) en Dölle 2011, p. 21 ('De dure behoefte aan hoogwaardige juridische, technische en financiële expertise bij die decentrale overheden stijgt hierdoor aanzienlijk. Dit maakt kleinere gemeenten kwetsbaar. De magische spreuk 'gebrek aan bestuurskracht' hangt als een zwaard van Damocles boven de gemeentehuizen.').

⁸⁰ Vgl. het *Handboek gemeentelijke herindeling* van BZK: 'Een gemeentelijke herindeling betekent voor inwoners dat hun gemeente wordt opgeheven en er een nieuwe voor in de plaats komt. Dit brengt onder meer mee dat de omvang en grenzen van hun gemeente veranderen en dat andere regelgeving kan gaan gelden. Een punt van zorg kan zijn dat het bestuur van een grotere gemeente meer op afstand van de burger komt te staan' (BZK 2020, p. 12). Zie ook Dölle 2011, p. 22: 'forse opschaling van lokaal bestuur [zet] veel burgers, gemeenschappen en organisaties letterlijk maar, en dat is belangrijker, ook mentaal op verdere afstand (...). De harmonievereniging in het dorp, de betrokkenen bij een zwembad, de inwoners van een gehucht, zij allen moeten met veel meer vergelijkbare clubs en entiteiten vechten om aandacht en gehoor op het nieuwe stad- of gemeentehuis.'

⁸¹ Zie <https://sudwestfryslan.nl/> (geraadpleegd op 18 augustus 2024).

⁸² Zie het onderzoek van KWINK groep en PROOF adviseurs uit 2020

(<https://www.kwinkgroep.nl/2020/10/hoe-in-nederland-bestuurlijk-wordt-samengewerkt-samenwerkingsverbanden/>; geraadpleegd op 18 augustus 2024): 'Met het uitvoeren van de tweede meting zijn ontwikkelingen tussen 2017 en 2020 inzichtelijk gemaakt. Wat blijkt: in de afgelopen drie jaar wordt meer samengewerkt via samenwerkingsverbanden. Het aantal samenwerkingsverbanden steeg namelijk van 1167 naar 1284. Waar gemeenten in 2017 in gemiddeld 27 samenwerkingsverbanden deelnamen, zijn dat in 2020 er 33,4. Bij provincies steeg het aantal respectievelijk van 27 naar 46,8 en bij waterschappen van 14 naar 19,1.'

⁸³ Elzinga 2021, p. 18.

⁸⁴ Zie B&A 2021, p. 8.

⁸⁵ ROB 2021a, p. 26-27; AARvS 24 maart 2021, W04.20.0440/I, onderdeel 5a; Elzinga 2021, p. 11; Broeksteeg 2021, par. 1.6; Peters e.a. 2022, p. 3-4. B&A (2021, p. 10) wijst nog op uniformering in het licht van intergemeentelijke samenwerking: 'het beleid (...) tendeert [vaak] naar het beleid dat de centrumgemeente voorstaat'.

⁸⁶ Boogaard 2020, p. 17 e.v.

Gebrekkige financiering vanuit het centrale niveau kan beleidsvrijheid op het decentrale niveau bovendien frustreren.⁸⁷ Of die nabijheid en dat lokale maatwerk gezien dit alles nog zo goed waargemaakt (kunnen) worden, is dus maar de vraag en hangt af van allerlei factoren.⁸⁸

Hebben we het over het decentraliseren van taken, dan hebben we het met name over medebewind, en niet over autonomie:

‘De laatste jaren is een aantal taken ‘gedecentraliseerd’. Dat wil zeggen dat taken die voorheen werden uitgeoefend door de nationale (of provinciale) overheid, thans worden uitgeoefend door gemeenten (decentralisatie van taken naar provincies is de laatste tijd zeldzamer). Decentralisatie wordt wel gepresenteerd als een manier om de zeggenschap van gemeenten te vergroten. Voor zover dit het geval is, bestaat deze grotere zeggenschap doorgaans niet in de vorm van autonomie. Dergelijke taken worden namelijk gedecentraliseerd door middel van taakstellingen en bevoegdheidsverlening in formele wetgeving, die op zijn minst de randvoorwaarden van het door gemeenten te voeren beleid bevatten. Zodoende zijn deze decentralisaties vrijwel zonder uitzondering te kenschetsen als medebewind. Dat geldt ook voor de grootschalige decentralisatie van bevoegdheden op het terrein van jeugdzorg, de zorg voor langdurig zieken en ouderen en de arbeidsparticipatie in 2015 (...). Had de wetgever ervoor willen kiezen de gemeentelijke autonomie te vergroten, dan had eerder moeten worden gekozen voor het afschaffen van nationale wetgeving en het aan gemeentebesturen overlaten of en op welke wijze zij hieraan invulling wensen te geven.’⁸⁹

Elzinga heeft aangegeven dat dit anders zou moeten, namelijk door decentralisatie niet te bereiken via medebewind, maar door autonomie voor de decentrale overheden te behouden/bevorderen – de klassieke lokale autonomie is een blinde vlek geworden (ook bij de koepels) en je kan medebewind wel decentralisatie noemen maar ‘echte’ decentralisatie ligt vooral in de sfeer van de autonomie.⁹⁰

2.4 Communicatie

In de Provinciewet en de Gemeentewet wordt de nodige communicatie tussen de centrale overheid en de decentrale overheden voorgeschreven:

- De minister die het aangaat doet aan gedeputeerde staten (GS) respectievelijk B&W desgevraagd mededeling van zijn standpunten en voornemens over voor de provincie/gemeente van belang zijnde aangelegenheden.⁹¹ Uitzondering: dit hoeft niet te gebeuren als ‘het openbaar belang zich daartegen verzet’, maar omdat overheden

⁸⁷ Broeksteeg 2021, par. 1.6; Elzinga 2021, p. 12; B&A 2021, p. 7 en 14. Vgl. ook Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 33.

⁸⁸ Zie ook B&A 2021, p. 7-8 (*‘Financiën bepalen in sterke mate de ervaren beleidsvrijheid. (...) Kennis en infrastructuur bepalend voor de mate waarin beleidsvrijheid genomen wordt. (...) Regionale samenwerking beperkt de beleidsvrijheid. (...) Politieke keuzevrijheid onbenut bij gemeenten.’*). Vgl. ook Tollenaar 2021, p. 74.

⁸⁹ Van der Woude 2024a, par. 6.

⁹⁰ Zie Elzinga 2010. Over die bevordering zegt hij specifiek: ‘Het wordt tijd om de lokale autonomie weer in ere te herstellen, daarvoor geld en menskracht te leveren en dat mag best gepaard gaan met het afstoten van een aantal medebewindtaken.’ Vgl. ook Dölle 1999, p. 207.

⁹¹ Art. 110 Pw en 112 Gemw. Die laatste bepaling ziet ook op de verhouding provinciebestuur-B&W. (Dat geldt overigens voor wel meer van de in deze subparagraaf te bespreken artikelen, hetgeen ik niet telkens zal uitlichten.)

elkaar vertrouwelijk van informatie kunnen voorzien, zal hierop niet snel een beroep worden gedaan.⁹²

- Mocht overleg gewenst zijn over zulke aangelegenheden, dan kan GS respectievelijk B&W daar om verzoeken. De minister die het aangaat moet daar dan in beginsel in meegaan.⁹³ Met overleg wordt wel echt een dialoog (wederkerigheid) bedoeld, niet alleen de verplichting om de decentrale overheid in kwestie te horen of de gelegenheid te bieden om het standpunt kenbaar te maken.⁹⁴
- In bepaalde situaties moeten decentrale overheden op grond van de Pw en Gemw echt actief door de minister in kwestie in de gelegenheid worden gesteld om hun oordeel te geven over wetsvoorstellen, ontwerp-AMvB's en ontwerp-ministeriële regelingen als sprake is van vordering van provincie- respectievelijk gemeentebesturen van regeling of bestuur (oftewel medebewind; zie subparagraaf 2.2) of als 'in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden' van hen.⁹⁵ Dat hoeven overigens niet telkens alle betrokken gedeputeerde staten en colleges van B&W te zijn. De wetgever acht het inspraak bieden aan een instantie die voor hen representatief kan worden geacht ook mogelijk. Denk hierbij uiteraard aan de IPO en de VNG. In zulke voorstellen moeten in de toelichting weergaven staan van: 1. De gevolgen voor de *inrichting en werking* van de provincies/gemeenten en 2. van het oordeel dat de provincies/IPO dan wel gemeenten/VNG hebben gegeven naar aanleiding van de voorgeschreven inspraak.⁹⁶
- Het bestuur van de provincie respectievelijk de gemeente dient desgevraagd ook inlichtingen te verstrekken aan ministers over al hetgeen de provincie/gemeente betreft.⁹⁷ Het kan onder voorwaarden ook gaan om een verplichting tot systematische verstrekking van 'decentraal' aan 'centraal'.⁹⁸

Dan is er 'intern' op het centrale niveau nog de nodige communicatie voorgeschreven door de Pw en Gemw: over maatregelen en voornemens met betekenis voor het rijksbeleid over provincies en gemeenten moeten de betreffende vakministers in een vroegtijdig stadium contact opnemen met de minister van BZK. De minister van BZK moet andersom bedenkingen kenbaar maken tegen maatregelen en voornemens die hem 'met het oog op het door de regering gevoerde decentralisatiebeleid niet toelaatbaar' voorkomen.⁹⁹

In paragraaf 3 komt uitvoering aan bod hoe aan de hier besproken formele wetgeving nadere uitwerking is gegeven in de praktijk, in het wetgevingsbeleid.

⁹² Broeksteeg 2021, par. 16.1.

⁹³ Art. 111 Pw en 113 Gemw.

⁹⁴ Zie, onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis bij de Gemeentewet, Van Rooij 2024, par. 2. Vgl. art. 1 CIV 2023 (meer over deze code volgt in subpar. 3.5).

⁹⁵ Art. 112 lid 1 Pw en 114 lid 1 Gemw.

⁹⁶ Art. 112 lid 2 Pw en 114 lid 2 Gemw.

⁹⁷ Art. 116 Pw en 118 Gemw.

⁹⁸ Art. 117 Pw en 119 Gemw.

⁹⁹ Art. 114 lid 2 en 3 Pw en 116 lid 2 en 3 Gemw. Zie buiten de Pw en Gemw bijv. ook de Financiële-verhoudingswet (art. 2, 13 en 18). Meer over financiën volgt in subpar. 2.5.

2.5 Financiën

De wet regelt de financiële verhouding van de besturen van de provincies en gemeenten tot het Rijk, aldus artikel 132, zesde lid, Gw. Als beleidsvoornemen van de centrale overheid zorgen voor wijziging van de uitoefening van taken/activiteiten door decentrale overheden, dan moet in een apart deel van de toelichting op die beleidsvoornemens gemotiveerd en gekwantificeerd worden welke de financiële gevolgen daarvan voor de decentrale overheden zijn, aldus artikel 2, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Ook moet in die toelichting worden vermeld welke bekostigingswijze wordt gehanteerd om die financiële gevolgen voor de decentrale overheden op te vangen, waarover tijdig dient te worden overlegd met de ministers van BZK en Financiën.¹⁰⁰

Voor kosten verbonden aan medebewindstaken is in zowel de Pw als de Gemw een speciale regeling getroffen:

- Artikel 105, derde lid, Pw: ‘Onverminderd het bepaalde in de artikelen 108, vijfde lid, en 117, vierde lid, worden de kosten verbonden aan de uitvoering van het tweede lid voor zover zij ten laste van de betrokken provincies blijven, door het Rijk aan hen vergoed.’
- Artikel 108, derde lid, Gemw: ‘Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.’¹⁰¹

In deze bepalingen wordt, in tegenstelling tot in artikel 2 Fvw, dus echt gesproken van het *vergoeden* door het Rijk. Van Nijendaal geeft aan dat deze bepalingen – zij het dat artikel 105, derde lid, Pw en 108, derde lid, Gemw dus veel dwingender invulling eraan geven dan artikel 2 Fvw – als codificaties van het *compensatiebeginsel* moeten worden gezien. Dit beginsel houdt in dat ‘het Rijk zich rekenschap geeft van de financiële gevolgen van nieuwe of geïntensiveerde taken of activiteiten voor decentrale overheden en deze in beginsel compenseert’.¹⁰²

Spannend wordt het wanneer op centraal ten opzichte van decentraal niveau verschillend wordt gedacht over de vraag of decentralisatie ook meteen een kostenbesparing/bezuiniging behelst: ‘Bij (grote) decentralisatieoperaties doet zich de vraag voor hoe hoog de kosten van de decentrale uitvoering in medebewind precies zullen zijn. De regering stelt zich veelal op het standpunt dat decentrale uitvoering een efficiëncyslag betekent waardoor de noodzakelijke kosten lager zullen zijn dan de kosten die het Rijk zelf voor de uitvoering van deze taken maakte. Gemeenten bepleiten daarentegen vaak dat, zeker in het begin, onder andere opstartkosten juist tot een hogere kostenpost leiden’, aldus Munneke.¹⁰³

¹⁰⁰ Art. 2 lid 2 en 3 Fvw. Zie ook art. 18.

¹⁰¹ Zie uitgebreider over deze bepalingen: Munneke 2018, par. 2.3 en (met ook kritiek op het gebrek aan aandacht voor art. 108 lid 3 Gemw bij de totstandkoming van de Jeugdwet) Feenstra 2024. Zie ook Elzinga 2021, p. 29.

¹⁰² Van Nijendaal 2022, p. 54. Zie ook ROB 2021b, p. 8; Feenstra 2024, par. 3.3.

¹⁰³ Munneke 2018, par. 2.3. Zie ook AARvS 24 maart 2021, W04.20.0440/I, onderdeel 6. Zie over de arbitragezaak m.b.t. de bekostiging van jeugdhulp: VNG 2021. De ROB wijst er overigens op dat gemeenten in

Decentrale overheden komen langs diverse wegen aan hun geld, zoals: algemene uitkeringen uit het Provinciefonds en het Gemeentefonds (in beginsel niet-doelgebonden),¹⁰⁴ specifieke uitkeringen (doelgebonden) en opbrengsten uit belastingen/heffingen van decentrale overheden zelf.¹⁰⁵ Zie, voor de bedragen die bij zulke geldstromen komen kijken, bijvoorbeeld het in oktober vorig jaar gepubliceerde ‘Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2023’.¹⁰⁶

Zowel de hoeveelheid geld als de financieringswijze vormen hete hangijzers in de praktijk.¹⁰⁷ Ik kom hier dan ook nog op terug in subparagraaf 2.6 alsook in de rest van dit preadvies.

2.6 Kritiek

Op het voorgaande ‘systeem’ bestaat – zoals hier en daar al aan bod is gekomen – de nodige kritiek. In deze subparagraaf schets ik, in de vorm van een (niet-uitputtende) lijst, belangrijke kritiekpunten (die veelal met elkaar samenhangen) hieromtrent, die voorkomen in de vele adviezen, rapporten en literatuur van gezaghebbende instanties en auteurs.

- *Onbeschermde autonomie:*
De (Grond)wet beschermt de autonomie van decentrale overheden niet/nauwelijks.¹⁰⁸
- *Sterk verkleinde autonomie:*

de periode 2010-2015 zelf, aangezien zij de taken in het sociaal domein goedkoper en effectiever zouden kunnen uitvoeren dan het rijk, vroegen om overheveling van die taken (ROB 2021b, p. 9).

¹⁰⁴ Ook andere uitkeringen vallen binnen het Provincie- en Gemeentefonds. Zie voor algemene informatie over deze fondsen: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/wet-en-regelgeving-gemeente-en-provinciefinancien>; <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds>; <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/provinciefonds> (allen geraadpleegd op 5 september 2024). Zie over de algemene uitkering Handleiding UDO 2023, p. 11: ‘De algemene uitkering is de preferente uitkering. Via deze uitkering worden middelen toegekend voor door de Kamer vastgestelde taken, volgens een objectief verdeelmodel. In het geval van gemeenten gebeurt dit binnen het gemeentefonds, bij provincies binnen het provinciefonds. Hoeveel geld individuele gemeenten en provincies uit deze fondsen krijgen middels een algemene uitkering, hangt af van een aantal kenmerken en de belastingcapaciteit van de decentrale overheden. Zo kijkt de Rijksoverheid onder meer naar het aantal inwoners, het aantal uitkeringsgerechtigden en de oppervlakte van de gemeenten en provincies. Voor ieder van dit soort maatstaven, ruim zestig in totaal, ontvangt de gemeente of provincie een bedrag ‘per eenheid’. De uiteindelijke middelen die gemeenten en provincies via de algemene uitkering ontvangen zijn vrij besteedbaar. Dit betekent dat de ontvangende partij zelf kan beslissen welke taken met de middelen worden verricht, binnen de ruimte die de wetten bieden waarin de taken zijn vastgelegd.’

¹⁰⁵ Broeksteeg 2021, hoofdstuk 20 en Van der Woude 2024c, par. 7. Zie ook het overzicht op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/inkomsten-gemeenten-en-provincies> (geraadpleegd op 5 september 2024) en p. 11-12 van de Handleiding UDO 2023.

¹⁰⁶ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/16/integraal-overzicht-financien-gemeenten-2023> (geraadpleegd op 27 augustus 2024).

¹⁰⁷ De regels en praktijk hieromtrent zijn dan ook in beweging. Voor de in deze subparagraaf aangehaalde regelgeving wordt dan ook aan wijziging gewerkt. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/wet-en-regelgeving-gemeente-en-provinciefinancien> (geraadpleegd op 5 september 2024), onder het kopje ‘Wijziging Financiële verhoudingswet’, waarbij erop wordt gewezen dat het plan is om onder meer wijziging aan te brengen in het uitkeringsstelsel alsmede het wettelijk kader voor de verdeling van de algemene uitkering. Zie ook subpar. 3.1 over de Actieagenda Sterk Bestuur.

¹⁰⁸ Zie subpar. 2.2 en de verwijzingen aldaar.

Van de ruimte die de (Grond)wet biedt om autonomie te verkleinen of zelfs uit te hollen, is veel gebruik gemaakt.¹⁰⁹

- *Geen doordacht decentralisatiekader met criteria voor taaktoedeling:*

Het ontbreekt aan een duidelijk, inhoudelijk kader op basis waarvan kan worden bepaald waar een beleidsterrein/taak/bevoegdheid thuishoort.¹¹⁰ Elzinga pleit ervoor dat er een ‘Beleidskader decentraal bestuur’ komt (bij voorkeur in combinatie met een wettelijke regeling met betrekking tot de omgangsbepalingen tussen centraal en decentraal, dan wel een aanpassing van de bestaande wetten op dit vlak).¹¹¹

- *Uitvoerbaarheid/betere voorbereiding en doordenking bij decentralisatie in concrete gevallen nodig:*

In de woorden van de AARvS: ‘Het hoeft geen uitvoerige toelichting dat rondom de uitvoerbaarheid van taken die door het Rijk zijn toebedeeld aan decentrale overheden de afgelopen jaren vragen zijn gerezen over de toereikendheid van de financiën, personele middelen en bevoegdheden. De problematiek en arbitrageprocedure in de jeugdzorg is hier een voorbeeld van. Dit vraagt om bezinning naar taaktoedeling aan decentrale overheden, de randvoorwaarden waaronder dit gebeurt en de wijze waarop tot die randvoorwaarden besloten wordt’.¹¹² Ook begin 2021 bepleitte de AARvS al om (de randvoorwaarden bij) decentralisaties beter te doordenken: ‘Voor de toekomst is het van belang wetgeving en interbestuurlijke afspraken ten aanzien van decentralisaties beter voor te bereiden door preciezer de te bereiken resultaten vast te leggen en gedegener afspraken te maken over wat daarvoor nodig is in termen van bestuurskracht, uitvoeringskracht en financiële middelen.’¹¹³

- *Sterkere positie voor de minister van BZK nodig:*

De minister van BZK heeft kort gesteld een sterkere positie als coördinator en regisseur op het vlak van de toedeling van medebewindstaken, onder meer door middel van het verlangen van medeondertekening door deze minister in geval van decentrale overheden rakende maatregelen.¹¹⁴

- *Genoeg geld:*

In het verleden is decentralisatie niet telkens gepaard gegaan met voldoende financiële middelen.¹¹⁵ Ook de hoeveelheid geld in relatie tot de hoeveelheid beleidsvrijheid (en daarmee de mogelijkheid tot kostenbeheersing) kan een heikele kwestie zijn.¹¹⁶

- *Een deugdelijke financieringswijze:*

¹⁰⁹ Zie subpar. 2.2 en 2.3 en de verwijzingen aldaar. Elzinga pleit ervoor om ter versterking van de autonomie (‘het klassiek-autonome domein’) de vrij besteedbare algemene uitkering uit het provinciefonds en het gemeentefonds met 10 procent te verhogen (Elzinga 2021, p. 27).

¹¹⁰ Elzinga 2021, p. 10 (‘Op basis van de toepassingspraktijk in ons land in de afgelopen decennia moet de conclusie zijn dat deze criteria voor taaktoedeling aan de diverse bestuurslichamen of uitvoeringsorganisaties niet of nauwelijks bestaan. We doen maar wat.’), 11 en 15-16. Zie ook Berenschot 2022, p. 20.

¹¹¹ Elzinga 2021 (i.h.b. p. 22-23).

¹¹² AARvS 14 december 2022, W04.22.0132/I/Vo, onderdeel 4a. Zie ook Peters e.a. 2020, p. 1-2.

¹¹³ AARvS 24 maart 2021, W04.20.0440/I, onderdeel 1. Zie ook onderdeel 3 ervan en vgl. ROB 2021b, p. 23.

¹¹⁴ Vgl. Elzinga 2021, p. 14-15 en 17-18; Peters e.a. 2020, p. 3; AARvS 24 maart 2021, W04.20.0440/I, onderdeel 4; ROB 2021b, p. 24; AARvS 14 december 2022, W04.22.0132/I/Vo, onderdeel 2e en 5.

¹¹⁵ Peters e.a. 2020, p. 1. Zie ook subpar. 2.3 en 2.5 en de verwijzingen aldaar.

¹¹⁶ ROB 2021b, p. 13. Zie ook subpar. 2.3 en de verwijzingen aldaar.

In het verleden is decentralisatie niet telkens gepaard gegaan met een adequate wijze van financiering. Met name gemeenten hebben (vergeleken met provincies en waterschappen) weinig mogelijkheden tot het verwerven van eigen inkomsten en hebben minder beschikking over vrij besteedbare middelen. Dit is van invloed op de (ervaren) beleidsvrijheid.¹¹⁷ De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wijst erop dat het gemeentefonds als duizend-dingen-doekje wordt gebruikt – steeds meer als een bekostigingsinstrument voor medebewindstaken met weinig beleidsvrijheid en beleidsvoornemens vanuit het Rijk.¹¹⁸ De ROB beschreef in 2021 hoe in het sociaal domein (met bekostiging vanuit het gemeentefonds) wensen vanuit de landelijke politiek en sectorale belangen dominant waren, wat leidde tot ingrepen van rijkswege waarbij evenwel geen consequenties voor de wijze van bekostiging werden getrokken. Gevolg: ingeperkte sturingsmogelijkheden die leidden tot een (ervaren) verkleinde ruimte voor gemeenten voor kostenbeheersing, terwijl de bekostigingswijze nog altijd uitging van integrale taakafweging en beleidsvrijheid. ‘De gemeentelijke zorgtaken ontpopten zich daarmee als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegte.’¹¹⁹

- *Stiekem bezuinigen:*
De werkelijke motieven voor decentralisatie zijn niet altijd de ‘officiële’ motieven ervan. Het is kwalijk als een decentralisatie wordt verkocht als bepaalde doelen dienend, terwijl het werkelijke oogmerk een bezuiniging is.¹²⁰
- *Schijn nabijheid:*
Taken en bevoegdheden verplaatsen naar de ten opzichte van de burger meest nabije overheidslaag, de gemeente, kan als effect hebben dat die overheidslaag zelf minder nabij wordt, doordat die fuseert met andere gemeenten en/of veel in regionaal verband gaat samenwerken, met verdere afstand tot raadsleden en daarmee (de invloed van) burgers tot gevolg.¹²¹ Bovendien is het maar de vraag of een lokale belegging van taken voorzien is van de juiste randvoorwaarden waarmee bewerkstelling van lokaal maatwerk mogelijk wordt. Zo kan een gebrek aan financiële middelen voor een gedecentraliseerde taak zorgen voor een (ervaren) gebrek aan beleidsvrijheid bij het verrichten ervan.¹²²
- *Rommelig binnenlands bestuur:*

¹¹⁷ Zie B&A 2021, p. 8. Vgl. v.w.b. waterschappen p. 14 van B&A 2021: ‘Bij waterschappen is sprake van een volledig gespiegeld financieel arrangement: het grootste deel van de inkomsten vloeit voort uit de eigen heffingen. Mede daardoor(...) wordt de financiële invloedssfeer als veel groter en niet beklemmend ervaren.’

¹¹⁸ ROB 2021b, p. 10. Zie recent ook ROB 2024, p. 4.

¹¹⁹ ROB 2021b, p. 13. Zie ook AARvS 14 december 2022, W04.22.0132/I/Vo, onderdeel 4b-ii.

¹²⁰ Zie, onder verwijzing naar Raijmakers, Broeksteeg 2021, par. 1.6: ‘Hij constateert (...) dat de motieven van (de)centralisatie vaak in theorie nobeler zijn dan in de praktijk. Waar voor decentralisatie vaak argumenten als de gemeentelijke autonomie en de betrokkenheid van burgers worden genoemd (...), toont Raijmakers aan dat het belangrijkste motief van decentralisatie toch echt de veronderstelling is, dat gemeenten doelmatiger bepaald beleid kunnen uitvoeren. Decentralisatie is dan vaak een bezuiniging. De decentralisaties in het sociaal domein zijn daar een voorbeeld van.’

¹²¹ Zie subpar. 2.3 en de verwijzingen aldaar.

¹²² Zie de punten hierboven alsook subpar. 2.3 en de verwijzingen aldaar.

De zojuist genoemde veelvuldige regionale samenwerking zorgt bovendien voor een ‘verrommeling’ van het decentraal/binnenlands bestuur.¹²³ In dit kader (en ook qua gebrek aan democratische legitimatie bij regionale samenwerking) wordt overigens wel gewezen op taakdifferentiatie als optie:¹²⁴ het laten oppakken van een bepaalde taak door een (centrum)gemeente of provincie ten behoeve van een (of meer) gemeente(n).¹²⁵ Bovendien heeft (onder meer) de AARvS aangegeven dat er voor taken waarbij regionale samenwerking noodzakelijk is, een hoofdstructuur van congruente regio’s zou moeten zijn (met daarin aandacht voor democratische legitimatie en de positie van de gemeenteraden). Dit voorkomt de verrommeling/lappendeken van regionale verbanden.¹²⁶

2.7 Uitleiding

Het voorgaande is nog maar een globale weergave van de materie. Desalniettemin hoop ik hiermee een enigszins informatieve schets te hebben gegeven van de basis waarop het wetgevingsbeleid, dat in paragraaf 3 zal worden beschreven (zoals dat recent met de Actieagenda Sterk Bestuur tot zijn huidige vorm is gekomen), bouwt, alsmede van enige belangrijke pijnpunten en kritiekpunten op dit vlak (waaruit die actieagenda is voortgekomen).

¹²³ Vgl. Dölle 2011, p. 22 (‘een labyrint van publieke en privaatrechtelijke intergemeentelijke samenwerking’); Broeksteeg 2021, par. 1.6 (‘de onoverzichtelijke lappendeken van samenwerkingsverbanden’) en 1.7; Elzinga 2021, p. 2 (‘de ongebreidelde groei van het regionaal bestuur’); AARvS 24 maart 2021, W04.20.0440/I, onderdeel 5b en 5d; AARvS 14 december 2022, W04.22.0132/I/Vo, onderdeel 2b en 3b. Zie ook de figuren op p. 12 van Dreef e.a. 2024.

¹²⁴ Zie art. 109 Gemw. Zie ook art. 106 Pw.

¹²⁵ Zie AARvS 14 december 2022, W04.22.0132/I/Vo, onderdeel 2b en 3, i.h.b. onderdeel 3d (‘Taakdifferentiatie in de zin dat een (centrum)gemeente of provincie bij wet wordt aangewezen om een bepaalde taak uit te voeren ten behoeve van een (of meer) andere gemeente(n), is naar het oordeel van de Afdeling in beginsel mogelijk. Wel zal daarbij rekening moeten worden gehouden met de hiervoor beschreven (materiële) constitutionele grenzen en randvoorwaarden. Samengevat komt dat neer op een gedegen motivering van de keuze voor taakdifferentiatie en de voorwaarde dat gemeenten beschikken over een substantieel takenpakket, met zoveel mogelijk eigen afwegingsruimte. (...) Volgens de Afdeling kan deze vorm van taakdifferentiatie een alternatief zijn voor (bestaande) vormen van grootschalige samenwerking in Wgr-verband. Dit kan de onoverzichtelijkheid van het bestuurlijke landschap verminderen. Vindt daarbij taaktoedeling aan provincies plaats dan kan het voorts de democratische legitimatie vergroten omdat provinciale staten de inwoners rechtstreeks vertegenwoordigen.’). Zie ook AARvS 24 maart 2021, W04.20.0440/I, onderdeel 5c en Peters e.a. 2020, p. 2.

¹²⁶ AARvS 24 maart 2021, W04.20.0440/I, onderdeel 5b. Zie evenwel in dit licht ook Dreef e.a. 2024, p. 96: ‘Op basis van onze casusvergelijking zien wij geen reden om aan te nemen dat meer congruente regio’s bijdragen aan de effectiviteit en/of democratische legitimiteit van regionale samenwerking. Het voorkomen van een ‘lappendeken’ zien wij overigens niet als doel op zich. Ons onderzoek levert ook (...) geen empirisch bewijs voor de stelling dat incongruentie niet goed zijn voor de integraliteit van bestuur.’

3. Het wetgevingsbeleid ten aanzien van de positie van decentrale overheden en decentralisatie

Zoals in paragraaf 1 aangekondigd, zullen in deze paragraaf de recente ontwikkelingen worden besproken op het vlak van het wetgevingsbeleid ten aanzien van decentralisatie en de positie van decentrale overheden, met name in de sleutel van de in 2023 door de minister van BZK gelanceerde *Actieagenda Sterk Bestuur* en de daaraan gekoppelde acties en documenten/instrumenten die relevant zijn voor dit wetgevingsbeleid (waarbij ik de duiding van ‘wetgevingsbeleid’ aan de hand van de website van het KCBR en die van Van Ommeren zoals geschetst in paragraaf 1 aanhoud). Naast een beschrijving van de voor dit onderwerp relevante elementen van de algemene, centrale onderdelen van het wetgevingsbeleid (het Beleidskompas, de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving; subparagraaf 3.2 tot en met 3.4), ga ik in deze paragraaf achtereenvolgens in op de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, de (Handleiding) Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden en het Normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen (subparagraaf 3.4 tot en met 3.7), om zodoende een tamelijk uitvoerig en hopelijk grondig en informatief beeld te geven van het betreffende wetgevingsbeleid. En daarmee poog ik, bovenop hetgeen in paragraaf 1 en met name 2 is geschreven, een basis te leggen om in paragraaf 4 van dit preadvies te kunnen reflecteren op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren in het wetgevingsbeleid voor zover het decentrale overheden betreft. Nu eerst zal ik mijn blik richten op die ‘overkoepelende’ actieagenda zelf.

3.1 De Actieagenda Sterk Bestuur

In het kader van de Actieagenda Sterk Bestuur zijn drie documenten in het bijzonder van belang: de brief van de minister van BZK van 20 januari 2023 met daarin de start van de actieagenda, en een brief van recentere datum – 12 juni 2024 – met een beschrijving van de voortgang van deze agenda, ook voorzien van een voortgangsrapportage.¹²⁷

De minister van BZK geeft in de eerste brief aan dat wat betreft de uitvoerbaarheid van beleid waarbij een beroep op medeoverheden wordt gedaan, de grootste winst kan worden behaald ‘door aan het begin van nieuwe beleidsvoornemens *beter te doordenken* wat we willen bereiken, wie daarin welke bijdrage levert, hoe we daarbij samenwerken, welke middelen nodig zijn en wie de regie neemt als dat nodig is’ (cursivering toegevoegd).¹²⁸ Het vergoten van taken en verantwoordelijkheden van gemeenten omdat zij beter op lokale omstandigheden kunnen inspelen met een goedkopere en effectievere organisatie van de dienstverlening, blijkt in de praktijk ingewikkelder dan gedacht, aldus de minister, die daarbij verwijst naar diverse in paragraaf 2 (in het bijzonder subparagraaf 2.6) aangehaald stukken.¹²⁹ De minister wijst op (problemen rondom) diverse vormen van samenwerking, zoals regionale samenwerking en

¹²⁷ BZK 2023; BZK 2024a; BZK 2024b.

¹²⁸ BZK 2023, p. 3.

¹²⁹ AARvS 24 maart 2021, W04.20.0440/I; ROB 2021a; ROB 2021b; Elzinga 2021.

samenwerking tussen centrale en decentrale overheden (in onder meer de vorm van bestuursakkoorden¹³⁰). Bovendien benoemt de minister de krappe arbeidsmarkt nog als een uitdagende omstandigheid bij versterking van het bestuur.¹³¹ Vervolgens komt de minister tot de actieagenda zelf. Als gemene deler ziet de minister *dat overheden meer samen op dienen te trekken*. Daarnaast zijn er vier lijnen/rode draden waarop de uitgangspunten voor de actieagenda gebaseerd zijn:¹³²

1. *Investeren in onderlinge samenwerking:*

Onder dit onderdeel van de actieagenda valt onder meer de actualisering van de Code Interbestuurlijke Verhouding (waarover meer in subparagraaf 3.5).¹³³

2. *Zorgen voor een passende verdeling van taken en bevoegdheden:*

Hieronder valt onder andere, in het verlengde van het in paragraaf 2 al vaak aangehaalde rapport van Elzinga,¹³⁴ de totstandkoming een beleidskader decentraal bestuur, zodat er criteria voor taaktoedeling komen. De minister geeft aan te verwachten medio 2023 met zo'n beleidskader te kunnen komen.¹³⁵ (Deze verwachting is overigens niet uitgekomen, waarover verderop in deze subparagraaf meer.)

3. *Zorgen voor balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering:*

Bij dit derde onderdeel van de actieagenda horen diverse punten, waaronder de medeondertekening door de minister van BZK zelf.¹³⁶ 'De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties medeondertekent wetgeving die medeoverheden raakt als sprake is van afwijking van de uitgangspunten die we hanteren bij decentralisaties (zoals verplichte bovengemeentelijke samenwerking) of als sprake is van taken met grote impact op de decentrale overheden. (...) Het scherper maken van de uitgangspunten wordt bij de verdere uitwerking van het beleidskader decentraal bestuur betrokken.' Ook de UDO behoort bij dit onderdeel van de actieagenda, te weten de implementatie ervan en het werken ermee. De Handleiding UDO wordt bij de brief van januari 2023 aangeboden. (Meer over de (Handleiding) UDO volgt in subparagraaf 3.6.) De minister benoemt verder nog dat zij zich niet zal richten op 'een permanent en generiek mechanisme van geschillenbeslechting' bij (financiële) spanningen.¹³⁷

4. *Zorgen voor goede ondersteuning van decentrale overheden:*

Het versterken van de positie en ondersteuning van decentrale parlementen behoort ook tot de actieagenda¹³⁸ (maar valt verder buiten de reikwijdte van dit preadvies¹³⁹).

¹³⁰ Zie over bestuursakkoorden: Broeksteeg 2021, par. 16.2.

¹³¹ BZK 2023, p. 3-5.

¹³² BZK 2023, p. 6.

¹³³ BZK 2023, p. 7-8.

¹³⁴ Elzinga 2021. Zie m.n. subpar. 2.6.

¹³⁵ BZK 2023, p. 8-9.

¹³⁶ Zie subpar. 2.6.

¹³⁷ BZK 2023, p. 9-11.

¹³⁸ BZK 2023, p. 12. Zie ook BZK 2024b, p. 4-5.

¹³⁹ Zie par. 1. Het lijkt me wel een goed idee overigens, gezien daarover verschenen rapporten. Zie ROB 2020 en PBLQ 2022.

Als gezegd verscheen onlangs, op 12 juni 2024, een brief van de minister over de voortgang van de actieagenda. Opvallend ten opzichte van de vorige brief vond ik overigens de toon: een stuk opener, in die zin dat pijnpunten in de interbestuurlijke verhoudingen mijns inziens een stuk duidelijker en explicieter benoemd worden. Zo benoemt de minister in de brief een spanning tussen het adagium *decentraal wat kan, centraal wat moet* (zie subparagraaf 2.3) en een momenteel bestaande tendens naar een meer centrale sturingsbehoefte (in het sociaal domein en het fysieke domein). Verder deelt de minister de constatering dat de trend van regionalisering (zie subparagraaf 2.3 en 2.6) doorzet.¹⁴⁰

De brief is vervolgens ingedeeld in twee onderdelen: de belangrijkste inzichten en de geboekte voortgang wat betreft de actieagenda. Die belangrijkste inzichten:

- *‘In het sociaal domein is sprake van een scheefgroei in het bestuurlijk-financieel arrangement op een aantal grote taken die naar gemeenten zijn gedecentraliseerd. Het is van belang deze disbalans te herstellen.’*

In dit kader wijst de minister erop dat een toename in sturing van rijkswege op gedecentraliseerde taken – zoals in het sociaal domein – kan zorgen voor een vermindering van beleidsvrijheid en daarmee disbalans in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.¹⁴¹ De minister geeft aan niet altijd op maximale beleidsvrijheid aan te zullen sturen,¹⁴² aangezien dat niet altijd passend is, maar geeft wel aan dat naar het totaalplaatje moet worden gekeken, teneinde na te gaan of er over de hele linie nog voldoende sprake is van beleidsvrijheid en ruimte voor eigen initiatief, aangezien decentrale overheden geen uitvoeringskantoren van het rijk zijn.¹⁴³ Bovendien wordt over de eerder genoemde bestuurlijk-financiële disbalans aangegeven dat die hersteld moet worden, kort gezegd door wijziging in de mate van beleidsvrijheid te verdisconteren in het financiële arrangement (andere begrotingssystematiek/andere risicodeling rijk-gemeenten¹⁴⁴), met regionaal maatwerk (aangezien een vergrijsde regio wellicht een ander bestuurlijk-financieel arrangement behoeft dan een niet-vergrijsde). Daarbij deelt de minister nog een punt van zorg ten aanzien van de wijze waarop in de verhouding centraal-decentraal het gesprek hierover wordt gevoerd: ‘Ik wil de financiële zorgen bij gemeenten zeker niet bagatelliseren, maar constateer ook dat de focus op de financiën het gesprek tussen Rijk en gemeenten over de onderliggende oorzaken (onder andere de scheefgroei in het bestuurlijk-financieel arrangement) bemoeilijkt. (...) Vanuit dit bredere perspectief van balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht, hebben Rijk en gemeenten in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFv) afgesproken te gaan

¹⁴⁰ BZK 2024a, p. 2.

¹⁴¹ Vgl. subpar. 2.3 en i.h.b. 2.6.

¹⁴² De Pw en Gemw dragen slechts op tot ‘bevordering’ van de beleidsvrijheid van het provincie- resp. gemeentebestuur (art. 114 lid 1 Pw en art. 116 lid 1 Gemw).

¹⁴³ BZK 2024a, p. 2. Vgl. subpar. 2.2 en 2.3.

¹⁴⁴ Vanuit de idee dat, kort gezegd, het scheef is als de beheersings-/sturingsmogelijkheden voor de gemeenten afnemen maar de financiële risico’s wel (grotendeels) bij hen blijven liggen. Vgl. norm 7 en 8 NIV (subpar. 3.7).

samenwerken om de beheersbaarheid van de uitgaven in relatie tot de wettelijke zorgtaken van de Wmo 2015 te borgen.¹⁴⁵

- *‘Het Rijk zoekt steeds vaker naar manieren om meer regie te voeren op opgaven die de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van meerdere overheden doorsnijden. Dit levert sturingsvraagstukken op voor de komende periode.’*

Zoals hiervoor ook aangestipt (als een voor spanning zorgende ontwikkeling ten opzichte van het adagium ‘zo veel mogelijk decentraal’ (of een variant daarvan)) is er een toename van de regiebehoefte aan de zijde van het rijk, door een *mismatch* in bepaalde gevallen tussen ambities op centraal niveau en mogelijkheden/capaciteit op decentraal niveau. De minister loopt enkele situaties af waarbij dit spanningsveld regie-decentrale beleidsvrijheid aan bod is (geweest), zoals:

- de Spreidingswet (meer regie, maar ook op eigen verzoek van de gemeentebesturen);
- de energiestrategie (balans tussen regie en decentrale beleidsvrijheid, door middel van een escalatiemodel waarin decentrale overheden kort gezegd eerst zelf aan zet zijn, maar als dat niet succesvol is er een verdeelsystematiek in stelling wordt gebracht, waaraan de koepels zich vooraf al hadden verbonden);
- regie via specifieke uitkeringen met gedetailleerde verantwoordingseisen aan decentrale overheden (waarvoor geldt dat er wordt gewerkt aan een wijziging van de Fvw alsook aan een plan ‘om te komen tot doorlichting en waar mogelijk het verminderen van het aantal (nieuwe) specifieke uitkeringen’¹⁴⁶);¹⁴⁷
- regie door programmatische samenwerking in het fysieke domein (waarmee zowel het belang van integrale en democratisch gelegitimeerde afwegingen op

¹⁴⁵ BZK 2024a, p. 3-5. In subparagraaf 3.5 volgt, in het kader van de CIV, kort meer over het BOFv.

¹⁴⁶ Zie ook subpar. 2.5.

¹⁴⁷ Begin dit jaar is de minister van BZK overigens nog opgeroepen door het IPO en de VNG om vaart te maken met wijziging van de Fvw (zie https://vng.nl/sites/default/files/2024-02/bespoediging_wetswijziging_financiele_verhoudingswet_ipo_vng.pdf; geraadpleegd op 5 september 2024): ‘Al langere tijd krijgen de VNG en het IPO signalen dat de stijging van het aantal specifieke uitkeringen zorgt voor gigantische administratieve- en verantwoordingslasten bij gemeenten en provincies, maar ook voor de controlerend accountants. In 2018 waren er nog 16 gemeentelijke specifieke uitkeringen en in 2021 waren er 131 gemeentelijke specifieke uitkeringen. Een stijging van ruim 800% in 3 jaar tijd. Provincies hebben eveneens te maken met veel meer specifieke uitkeringen en daarmee met grote kostenstijgingen voor de administratieve- en verantwoordingslasten. (...) Het proces van deze wetswijziging zit echter nog in dezelfde processtap als bij de start van de taskforce uitkeringsstelsel, namelijk de ambtelijke voorbereiding door BZK. (...) In uw Kamerbrief van 25 maart 2022 koerste u nog af op wetsbehandeling in 2024 en ingang van de wetswijziging op 1 januari 2025. Dit lijkt op dit moment hoogst onzeker en wij vragen u dan ook dringend de wetswijziging een stap verder te brengen in het proces: namelijk behandeling in de Ministerraad en het consulteren van de wetswijziging. (...) Wat voor ons duidelijk is, is dat zolang er helemaal geen aanpassingen worden gedaan het aantal specifieke uitkeringen in ieder geval niet zal dalen en er daarmee ook geen vermindering van de administratieve- en verantwoordingslasten zal worden gerealiseerd.’ Zie ik het goed, dan is er nog steeds weinig voortgang in het proces (wat op zich voor het recente verleden natuurlijk ook te verklaren is door het vallen van het vorige kabinet en het aantreden van het nieuwe) – zie: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK009597> (geraadpleegd op 5 september 2024). Vgl. ook VNG, IPO & UvW 2024, p. 5-6 en ROB 2024, p. 5.

meerdere niveaus als landelijke regie ten behoeve van snelle keuzes wordt nagestreefd, met een betere borging van uitvoerbaarheid¹⁴⁸).¹⁴⁹

- *‘Steeds meer taken en opgaven worden op regionaal niveau opgepakt. Het openbaar bestuur verandert hierdoor, zonder dat we er op sturen. Regionale samenwerking is en blijft nodig, maar vraagt om visie en het maken van bewuste keuzes.’*

In dit gedeelte van de voortgangsbrief geeft de minister van BZK eigenlijk over veel van de aan regionale samenwerking (dat het ‘kraakbeen dat het openbaar bestuur soepel en in beweging houdt’ wordt genoemd) gerelateerde thema’s¹⁵⁰ aan hoe de minister daar op dit moment in zit:

- Regionale samenwerking is nodig, maar is een risico voor democratische legitimiteit/de zeggenschap van gemeenteraden en voor nabijheid (de decentralisatie-paradox).
- Regionale samenwerking moet in beginsel op basis de eigen keuze hiertoe van een decentrale overheid geschieden. Afwijking van dit uitgangspunt kan nodig zijn, maar dan dient dit goed te worden gemotiveerd, inclusief welke alternatieven zijn afgewogen.
- Voor sommige taken is taakdifferentiatie een goede optie.
- Opschaling van gemeenten moet in beginsel op basis van vrijwilligheid geschieden.
- De regio als formele bestuurslaag formaliseren is onwenselijk.
- Er moet een visie komen op de regio, met een bijbehorend afwegingskader ten behoeve van het maken van bewuste keuzes met betrekking tot taaktoedeling. Dit kader kan helpen bij het sturen op congruente regiovorming, in plaats van een situatie met een andere indeling per vakdepartement/beleidsterrein.¹⁵¹

Bovendien wordt in de brief van juni 2024 als gezegd aangegeven wat de belangrijkste voortgang is met de actieagenda.¹⁵² Wat betreft lijn 2, het beleidskader decentraal bestuur, zijn

¹⁴⁸ Met als kanttekening: ‘Een programmatische manier van werken of het maken van afspraken over doelbereik en escalatie maakt een wisselwerking tussen decentrale en landelijke verantwoordelijkheden en belangen mogelijk binnen de huidige rolverdeling. Daarnaast kan de uitvoerbaarheid van beleid geborgd worden binnen deze aanpak. Tegelijkertijd verloopt de programmatische aanpak in het fysieke domein veelal via regionale gebiedsprogramma’s en bestuurlijke afspraken. Dit maakt de aanpak kwetsbaar. De uitvoering van regionale gebiedsprogramma’s en bestuurlijke afspraken is vaak afhankelijk van besluitvorming in individuele gemeenten, provincies en waterschappen. Het afbreukrisico van regionale planvorming is hiermee groot.’

¹⁴⁹ BZK 2024a, p. 5-9.

¹⁵⁰ Zie par. 2 (i.h.b. subpar. 2.3 en 2.6, incl. de verwijzingen aldaar).

¹⁵¹ BZK 2024a, p. 9-12.

¹⁵² Hierbij wordt op meer ontwikkelingen gewezen dan ik nu in detail zal bespreken, i.h.b. ten aanzien van lijn 1 (investeren in onderlinge samenwerking), waarbij nl. wordt gewezen op allerlei ontwikkelingen, zoals opgedane praktijkervaring met City Deals, Regio Deals en het programma Werk aan Uitvoering, (doorontwikkeling van) het Platform Sociaal Domein, het Platform PLeK, het netwerk Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek. Zie in algemene zin in de voortgangsrapportage hierover: ‘Binnen deze ambtelijke netwerken is er veel bereidheid om met het Rijk in gesprek te gaan. Tegelijkertijd beschikt een deel van deze netwerken over beperkte ambtelijke capaciteit, terwijl het van belang is om ons als overheden rondom (samenhangende) opgaven te organiseren. Naar aanleiding van de actieagenda is het ministerie van BZK gestart met een ambtelijke klankbordgroep van de verschillende decentrale netwerken om het gesprek te voeren over interbestuurlijk samenwerken. Doel is om daarover signalen, knelpunten of rode draden op te halen, en andersom; een laagdrempelige ingang te bieden als medeoverheden signaleren wanneer de samenwerking op een opgave

nog slechts, samen met de koepels, ‘de eerste stappen gezet’.¹⁵³ Van een contact bij BZK heb ik begrepen dat invoering nog enige tijd kan duren.¹⁵⁴ Ten aanzien van lijn 3, de UDO (waarover meer in subparagraaf 3.2 en met name subparagraaf 3.6), wordt opgemerkt dat het afgelopen jaar met tientallen UDO-trajecten ervaring is opgedaan. Die ervaringen worden momenteel in kaart gebracht. ‘De uitkomsten hiervan volgen in de tweede helft van dit jaar. Het is aan mijn ambtsopvolger om uw Kamer daarover te informeren’, aldus de minister.¹⁵⁵ Van een contact bij BZK heb ik begrepen dat de planning nog steeds is om in de tweede helft van 2024 met een brief (met een beeld van de ervaringen) richting Kamer te gaan.¹⁵⁶

Verder benoemt de minister het belang om te blijven investeren in een duurzame feedbackloop tussen de decentrale uitvoeringspraktijk en het rijk, aangezien ‘we er nog onvoldoende in slagen om de resultaten en geleerde lessen uit de decentrale uitvoeringspraktijk te vertalen naar het landelijk niveau zodat beleid en regelgeving meer vanuit de praktijk kunnen worden vormgegeven’. Hij noemt voorts het belang van het met elkaar niet alleen in concrete gevallen maar ook op overkoepelend niveau het gesprek voeren, in het overhedenoverleg en het BOFv.¹⁵⁷ Vanuit de actieagenda is ingezet op het vaker organiseren daarvan.¹⁵⁸ Tot slot wordt erop gewezen dat het goed is om vanuit de actieagenda ‘een actieve rol te vervullen op de in deze brief geagendeerde inrichtings- en regievraagstukken, te werken aan een visie op de regio (inclusief de mogelijkheden van taakdifferentiatie), te blijven zoeken naar nieuwe bestuursvormen en financieringsmogelijkheden en te blijven werken aan het verbeteren van de feedbackloop tussen uitvoering en beleid.’¹⁵⁹

Al met al is er dus nog allerlei werk aan de Sterk Bestuur-winkel. Zoals op diverse plekken in de brief aangestipt,¹⁶⁰ is het aan het volgende (inmiddels aangetreden) kabinet om hiermee verder te gaan. Ondertussen heeft op 19 augustus 2024 een overhedenoverleg, met het nieuwe kabinet (de minister-president, de minister en staatssecretaris van BZK en de minister en

moeizaam verloopt of de uitvoerbaarheid van specifiek beleid in het gedrang lijkt te komen’ (BZK 2024b, p. 1-3).

¹⁵³ BZK 2024a, p. 12 en BZK 2024b, p. 3.

¹⁵⁴ Naast het stuk van Elzinga (2021; zie par. 2, i.h.b. subpar. 2.6) valt qua input voor het te vormen beleidskader ook te wijzen op Berenschot 2022 en Berenschot 2023. Daarnaast is overigens aan het beleidskader de ontwikkeling van een afwegingskader voor nieuwe burgemeestersbevoegdheden gekoppeld. Zie BZK 2024b: ‘Als onderdeel van het Beleidskompas en in het verlengde van het beleidskader decentraal bestuur, is een afwegingskader bevoegdheden burgemeester in ontwikkeling. In december 2023 heb ik het concept daartoe ter consultatie aangeboden. Naar verwachting zal dit beleidskader in de loop van dit kalenderjaar worden vastgesteld. Daarmee biedt dit kader handvatten voor een heldere en consequente toedeling van nieuwe taken en bevoegdheden aan burgemeesters.’ Zie Schilder & Van der Grinten 2023.

¹⁵⁵ BZK 2024a, p. 13 en BZK 2024b, p. 4.

¹⁵⁶ Voor beide – het UDO-onderzoek en de ontwikkeling van het beleidskader – geldt overigens dat met het vrij recente aantreden van het nieuwe kabinet er ook een nieuwe minister van BZK is gekomen en dat de exacte invulling en timing van beide trajecten allicht afhankelijk zal zijn van de politieke oordeels- en besluitvorming van diegene en andere bewindspersonen.

¹⁵⁷ Zie subpar. 3.5 over de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (i.h.b. art. 11 CIV).

¹⁵⁸ BZK 2024a, p. 13.

¹⁵⁹ BZK 2024a, p. 14.

¹⁶⁰ BZK 2024a, p. 4, 12 en 13.

staatssecretaris van Financiën) en de koepels, plaatsgehad,¹⁶¹ waarover in paragraaf 5 (kort) meer.

3.2 Het Beleidskompas en decentralisatie/decentrale overheden

Over het Beleidskompas valt in algemene zin heel veel te zeggen, maar net zoals in de volgende subparagrafen over de Avdr en het Dvdr zal ik mij hier met name richten op de onderdelen ervan die relevant zijn voor decentralisatie en de positie van decentrale overheden. Toch begin ik ter duiding van dit instrument – dat voor het wetgevingsbeleid immers zo’n belangrijk stuk is¹⁶² – met enige algemene woorden over het Beleidskompas.

Het kompas betreft de centrale werkwijze bij de Rijksoverheid voor het maken van beleid. Het Beleidskompas is er bij uitstek voor de startfase van het beleidsproces: volgens de KCBR-pagina ‘Beleidskompas’ zit alles wat essentieel is voor een goede beleidsvoorbereiding erin. Er zijn vijf vragen/stappen (met per stap handreikingen, *best practices* en contactpersonen) en met een terugkerende, overkoepelende vraag:

- 1) Wat is het probleem?
- 2) Wat is het beoogde doel?
- 3) Wat zijn de opties om het doel te realiseren?
- 4) Wat zijn de gevolgen van deze opties?
- 5) Wat is de voorkeursoptie?

De steeds terugkerende vraag luidt: Wie zijn belanghebbenden en waarom?¹⁶³

Alvorens vraag 1-5 te doorlopen en daarmee uiteen te zetten wat het Beleidskompas aangeeft over decentrale overheden, iets over die vraag wie de belanghebbenden zijn. Het kompas stelt dat je voor een goede regie van het beleidsproces zo vroeg mogelijk de belanghebbenden in kaart moet brengen. Initieel doe je dat met een omgevingsinventarisatie (waar een handreiking voor bestaat van ‘Projectmanagement Programmamanagement AdviesCentrum’ van JenV) en tijdens de beleidsontwikkelingsfases moet je telkens opnieuw checken of en hoe de (juiste) belanghebbenden betrokken worden. Het kompas geeft mee om in elk geval als mogelijke actor te denken, naast bijvoorbeeld aan bedrijven en uitvoeringsorganisaties, aan decentrale overheden. Als decentrale overheden voor het vraagstuk relevant zijn, dan helpt de UDO je op weg (zie subparagraaf 3.6), aldus het kompas.¹⁶⁴

Vraag 1: Wat is het probleem?

Hierbij moet onder meer, zonder voor te sorteren op oplossingsrichtingen of beleidsinstrumenten, worden onderzocht wat de oorzaken en omvang van het (vermoedelijke) probleem zijn. Van belang is hierbij om na te gaan wie al met de materie bezig is: ‘Zijn er bij

¹⁶¹ VNG 2024b, p. 2.

¹⁶² Zie de in par. 1 besproken KCBR-pagina over wetgevingsbeleid en Van Ommeren 2012, par. 4.1.4 (over het IAK, de voorloper van het Beleidskompas). Zie ook de toelichting op aanw. 2.3 Avdr.

¹⁶³ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas> (geraadpleegd op 18 augustus 2024).

¹⁶⁴ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/wie-zijn-belanghebbenden-en-waarom> (geraadpleegd op 18 augustus 2024).

andere departementen *of bestuurslagen* collega's met aanpalend beleid bezig?' (cursivering gevoegd)¹⁶⁵

Vraag 2: Wat is het beoogde doel?

Een beleidsdoel definieert het kompas als 'een concrete en gespecificeerde vorm van de gewenste situatie of het gewenste gedrag'. Het formuleren van de concrete doelen helpt om je voortgang te monitoren en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het betreffende beleid te kunnen beargumenteren en evalueren.¹⁶⁶

Vraag 3: Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Als definitie van een 'beleidsoptie' hanteert het kompas 'een complete aanpak om de gestelde doelen te bereiken'. Bij deze stap moet op allerlei aspecten worden gelet: *rechtmatigheid, doeltreffendheid en effectiviteit, doelmatigheid en efficiëntie en uitvoerbaarheid en doenvermogen*.

Bij dit laatste (uitvoerbaarheid en doenvermogen) kan het nodig zijn om decentrale overheden te betrekken. Het kompas geeft aan dat je in deze fase overigens nog geen uitvoeringstoets verricht, maar slechts een uitvoeringsanalyse, waarover verderop onder dit kopje meer.¹⁶⁷

Het kompas geeft bij deze stap een overzicht van de verplichte kwaliteitseisen voor de beleidsinstrumenten. In geval van beleidsinstrument 'regelgeving' zijn dit de Aanwijzingen voor de regelgeving en voor beleidsinstrument 'decentralisatie' zijn dit de UDO en het NIV.¹⁶⁸ Vervolgens bevat het kompas in onderdeel 3.1 informatie over de verschillende beleidsinstrumenten.¹⁶⁹ Schematisch weergegeven:

Categorie beleids-instrumenten	Beleidsinstrument
Communicatie	Bestuurlijk overleg, feedback, omgevingsprikkels, voorlichting. <i>Met name die eerste communicatievorm – het bestuurlijk overleg – is van belang in het kader van dit preadvies. Het Beleidskompas verwijst op dit punt dan ook naar het CIV</i>

¹⁶⁵ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/1-wat-het-probleem> (geraadpleegd op 18 augustus 2024).

¹⁶⁶ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/2-wat-het-beoogde-doel> (geraadpleegd op 18 augustus 2024). Zie ook norm 4 van de NIV (subpar. 3.7).

¹⁶⁷ Zie de pagina <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh/uitvoeringsanalyse> (geraadpleegd op 18 augustus 2024).

¹⁶⁸ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren> (geraadpleegd op 18 augustus 2024).

¹⁶⁹ Zie, met veel doorklikmogelijkheden, <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten> (geraadpleegd op 18 augustus 2024).

	<i>(subparagraaf 3.5), artikel 111 Pw, artikel 112 Gemw, artikel 2 Fvw en de ‘7 zekerheden voor interbestuurlijk samenwerken’.</i> ¹⁷⁰
Financieel	Financiële prikkel, subsidie, voucher.
Juridisch	Arbitrage, beleidsregels, bestuursrechtelijke handhaving en sancties, convenant, protocol, Right to Challenge, strafrechtelijke handhaving en sancties, vergunningen.
Organisatie	Attributie van een bevoegdheid, decentralisatie, delegatie van een bevoegdheid, externe verzelfstandiging, interne verzelfstandiging: agentschappen, mandaat, privatisering, verzelfstandiging. <i>Op de pagina ‘Decentralisatie’ wordt in vrij algemene zin op dit thema ingegaan. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, ‘decentraal wat kan, centraal wat moet en de zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor de decentrale overheden komen voorbij (zie paragraaf 2 (in het bijzonder subparagraaf 2.3) van dit preadvies). Verwezen wordt naar de UDO en het NIV en naar ‘BZK interbestuurlijk’ als toetsingsinstantie (waarover verderop meer).</i>
Co-regulering/ Zelfregulering	Benchmarking, beroepsreglementering, conformiteitsbeoordeling en accreditatie, erkenningsregeling, gedragscode, keurmerk, standaardregeling, visitatie, zelfregulering.
Ondersteunende instrumenten	Experiment, handhaving, Memorandum van overeenstemming (MoU), naleving, Nature-based Solutions, overgangsrecht, toezicht.

Daarna staan in onderdeel 3.2-3.5 van het Beleidskompas de volgende kwesties om rekening mee te houden bij vraag 3: rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid, waarop ik nu in het licht van het onderwerp van dit preadvies achtereenvolgens in zal gaan.

Rechtmatigheid (onderdeel 3.2 van het Beleidskompas)

De keuze voor het (beste) beleidsinstrument hangt af van de ruimte die de juridische kaders laten om de doelen (zie vraag 2) te bereiken. Het kompas benoemt vijf zaken die in dit kader onderzocht moeten worden:¹⁷¹

- *Aansluiting op de Grondwet en hoger recht:*
Hierbij verwijst het kompas naar de Handreiking constitutionele toetsing, de Checklist grondrechten, de Handleiding nationale toepassing EU-grondrechtenhandvest, de Handreiking economische, sociale en culturele grondrechten, de Handreiking eigendomsrecht onder het EVRM en de *Data Protection Impact Assessment*.¹⁷² In dat eerste document wordt in paragraaf 7.6 ingegaan op het ‘Decentraal domein’ (hoofdstuk 7 Gw). Aangegeven wordt – ondanks dat het vooral gaat om ‘impliciete constitutionele normen’, dat niet is vastgelegd welke onderwerpen tot de eigen huishouding behoren en dat het beginsel van medebewind ‘nauwelijks ingekleurd’ wordt en ‘grote vrijheid aan de wetgever [laat] aangezien constitutionele waarborgen

¹⁷⁰ Zie voor dit laatste <https://www.overheidvannu.nl/dossiers/aanpak-ibp> (geraadpleegd op 18 augustus 2024) met daarin tips/boodschappen zoals: ‘Betrekt degenen die bijdragen aan de oplossing vanaf het begin. Vele handen maken licht werk en samen analyseren leidt tot begrip van elkaars belangen en zicht op het gezamenlijke’, ‘Voor overheden geldt dat we werken als 1 overheid’ en ‘Wees je bewust van regionale verschillen en handel daarnaar’.

¹⁷¹ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

¹⁷² Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/321-aansluiting-op-grondwet-en-hoger-recht> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

ontbreken' – dat de door de Grondwet geboden ruimte niet onbegrensd is. Er zijn volgens deze handreiking namelijk twee grenzen die de wetgever in acht moet nemen.

1) 'De hoofdstructuur van drie, rechtstreeks gelegitimeerde bestuurslagen met een open huishouding dient overal aanwezig te zijn.' 2) '[A]nvullende structuren [mogen] niet van zodanig gewicht (...) zijn dat zij eenheden uit de hoofdstructuur verdringen en op die manier het grondpatroon van gemeenten en provincies doorbreken. Verplichte vormen van samenwerking tussen gemeenten mogen niet tot feitelijk gevolg hebben dat die gemeenten uitgespeeld zijn.'¹⁷³

- *Unierechtelijke verplichtingen:*

Nagegaan moet worden of je te maken hebt met Unierechtelijke aspecten van nationale regelgeving, Unierechtelijke eisen aan handhaving en implementatie van Unierecht.¹⁷⁴

- *Algemene rechtsbeginselen:*

Hierbij wordt verwezen naar allerlei beginselen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het primaat van de wetgever. Relevant voor het onderwerp van dit preadvies is dat hierbij ook wordt gewezen op het subsidiariteitsbeginsel. 'Het beginsel van subsidiariteit houdt in dat een overheidsmaatregel pas kan worden ingezet als er geen minder bezwarend alternatief voor handen is, alsook dat *waar mogelijk verantwoordelijkheden bij decentrale overheden* en maatschappelijke organisaties moeten worden gelaten of gelegd' (cursiveringen toegevoegd).¹⁷⁵

- *Algemene nationale wetgeving:*

Opgelet moet worden of het voorstel past binnen algemene wetten. Daarbij wordt onder meer gewezen op de Pw en de Gemw met een verwijzing naar BZK en BZK interbestuurlijk (als sprake is van betrokkenheid van decentrale overheden).¹⁷⁶ Als relevante verplichte kwaliteitseisen wordt in geval van beleid met een rol voor onder meer provincies en gemeenten verwezen naar de UDO en het NIV.

- *Ontwerpen van wet- en regelgeving:*

Bij dit punt wordt erop gewezen dat bij het ontwerpen van wet- en andere regelgeving rekening moet worden gehouden met de Avdr, het Draaiboek voor de regelgeving en de Handleiding Wetgeving en Europa.¹⁷⁷ In dit laatste stuk gaat het om 'de gevolgen van op Europees niveau vastgestelde regelgeving voor nationale regelgeving'.¹⁷⁸

¹⁷³ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b6627c0d34e2e0c351ac24c3903a085182a01725/pdf> (geraadpleegd op 28 augustus 2024), p. 31-32.

¹⁷⁴ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/322-unierechtelijke-verplichtingen> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

¹⁷⁵ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/323-algemene-rechtsbeginselen> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

¹⁷⁶ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/324-algemene-nationale-wetgeving> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

¹⁷⁷ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/325-ontwerpen-van-wet-en-regelgeving> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

¹⁷⁸ Dit Handboek is te raadplegen via <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa> (geraadpleegd op 26 augustus 2024). Zie m.b.t. het onderwerp van dit preadvies i.h.b. onderdeel 2.1.1.a ervan: 'Met inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het beginsel van institutionele autonomie voor het eerst opgenomen in de verdragen. Artikel 4 van het EU-verdrag verwijst naar de politieke en constitutionele basisstructuren, alsmede naar regionaal en lokaal zelfbestuur. Daardoor tast de Europese Unie in beginsel bijvoorbeeld de inrichting van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat niet aan. Dit betekent dat

Doeltreffendheid en doelmatigheid (onderdelen 3.3 en 3.4 van het Beleidskompas)

Bij deze stap in het kompas is van belang om te bezien of het instrumentarium zal bijdragen aan realisatie van de doelen. Wat zijn de verwachte prestaties en hoe verhouden die zich tot de ingezette instrumenten en beoogde effecten?¹⁷⁹ Het volgende onderdeel van het kompas is de doelmatigheid, oftewel:

‘De mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten’.¹⁸⁰

Uiteraard zijn deze onderdelen van het Beleidskompas van belang voor beleid met een rol voor decentrale overheden (zij het dat daar niet specifiek op wordt ingegaan in deze kompasonderdelen).

Uitvoerbaarheid (onderdeel 3.5 van het Beleidskompas)

Tot slot de uitvoerbaarheid: regelgeving moet werkbaar zijn voor betrokkenen binnen en buiten de overheid. Op diverse momenten dienen de effecten voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te worden bezien, aldus het kompas:¹⁸¹

- Al in een vroeg stadium, in de vorm van een uitvoeringsanalyse (zie ook hierboven).¹⁸²
- En ook in een later stadium, in de vorm van een uitvoeringstoets – namelijk als het beleid of voorstel van regelgeving in concept af is. Als er sprake is van substantiële (neven)effecten voor uitvoerende en handhavende instanties, dan dienen zij om een oordeel te worden gevraagd over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. ‘Dit vindt plaats op het moment dat je beleid of regelgevingsvoorstel in concept gereed is,

regelingen van bijvoorbeeld provincies en gemeenten ook dienst kunnen doen als implementatieregeling, ook al komt dat in de praktijk niet heel regelmatig voor vanwege de Europeesrechtelijke eis dat implementatieregelingen over het algemeen op het geheel van het grondgebied van de lidstaat van toepassing dienen te zijn. Dit neemt niet weg dat decentrale en andere overheden op allerlei manieren betrokken kunnen zijn bij de totstandkoming van implementatiewetgeving, bijvoorbeeld in het geval van Europese regelgeving die niet geldt op het gehele grondgebied van de lidstaat (maar bijvoorbeeld alleen betrekking heeft op havengebieden).’

¹⁷⁹ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/33-doeltreffendheid> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

¹⁸⁰ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/34-doelmatigheid> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

¹⁸¹ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/35-uitvoerbaarheid> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

¹⁸² Zo’n uitvoeringsanalyse verricht je in een vroeg stadium (‘nog voordat je de beleidskeuze hebt gemaakt’) en bestaat uit acht onderdelen (A-H). Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh/uitvoeringsanalyse>: A. Welke organisaties zullen de ontwerpregeling uitvoeren? B. Is helder wat de opgedragen taak is? C. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering? D. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering? E. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling? F. Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht? G. Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld? H. Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen? Zie ook Handleiding UDO 2023, p. 5.

voorafgaande aan de ministerraadbehandeling’, aldus het kompas, dat daaraan toevoegt dat de Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid de daarbij relevante vragen en aspecten bevat.¹⁸³

Op deze pagina wordt niet specifiek naar de UDO en het NIV verwezen, waar dat (zie hierboven) op pagina’s ervoor wel werd gedaan. Wel wordt aangegeven dat indien decentrale overheden betrokken zijn, ‘BZK interbestuurlijk’ de relevante toetsingsinstantie is en op die pagina wordt dan wel weer naar de UDO en het NIV verwezen.¹⁸⁴ Je kan je afvragen of het niet consequenter en vollediger is om dan ook op deze pagina, die nota bene over uitvoerbaarheid gaat,¹⁸⁵ ook direct te verwijzen naar de UDO (en het NIV).

Vraag 4: Welke gevolgen hebben de opties?

Bij vraag 4 gaat het om de gevolgen. Om de inhoudelijke gevolgen te achterhalen is er de zogenoemde ‘Gevolgenscan’, waarin ongeveer 60 vragen staan op de thema’s ‘Mens, Maatschappij en Milieu’.¹⁸⁶ In het kompas staan daarna zes onderdelen: de verplichte-toetsenwijzer, de overzichtspagina analysemethoden en vervolgens vier pagina’s over de gevolgen, uitgesplit per groep/terrein waarop die gevolgen zich (zouden kunnen) aandienen (burgers, bedrijven, de overheid, ICT).

Verplichte-toetsenwijzer

De verplichte-toetsenwijzer (onderdeel 4.1 van het Beleidskompas) is een *tool* waarmee je erachter kan komen welke verplichte kwaliteitstoetsen van toepassing zijn op nieuwe beleidsvoorstellen en wijzigingen van beleid.¹⁸⁷ Door het beantwoorden van dertien vragen¹⁸⁸ kom je erachter welke kwaliteitstoetsen op je traject van toepassing zijn. Als je op alle vragen ‘nee’ invult behalve bij de vraag ‘Zijn decentrale overheden nodig voor de uitvoering?’, dan krijg je als resultaat een verwijzing naar de kompaspagina over de UDO en het NIV.¹⁸⁹ Mijns

¹⁸³ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/35-uitvoerbaarheid> (geraadpleegd op 26 augustus 2024). Zie ook Handleiding UDO 2023, p. 5.

¹⁸⁴ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/toetsingsinstanties/bzk-interbestuurlijk> (geraadpleegd op 31 augustus 2024).

¹⁸⁵ Vgl. Handleiding UDO 2023 (i.h.b. p. 5).

¹⁸⁶ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties> (geraadpleegd op 26 augustus 2024). De scan zelf is te raadplegen via [https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-12/De%20Gevolgenscan%20\(compleet\)_toegankelijk.pdf](https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-12/De%20Gevolgenscan%20(compleet)_toegankelijk.pdf) (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

¹⁸⁷ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties/41-verplichte-toetsenwijzer> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

¹⁸⁸ Te weten: *Verwacht je regeldrukeffecten? Vereist het beleid handelingen van burgers? Dient het beleid uitgevoerd te worden door een uitvoeringsorganisatie? Moet het beleidsvoornemen gehandhaafd worden of is er toezicht nodig? Zijn decentrale overheden nodig voor de uitvoering? Worden er persoonsgegevens verwerkt bij dit beleidsvoornemen? Verwacht je milieueffecten? Heeft het beleidsvoorstel gevolgen voor bedrijven? Heeft het beleidsvoorstel gevolgen voor het midden- en kleinbedrijf (mkb)? Kan het voorstel gevolgen hebben voor grensgebieden, dus in de regio's die grenzen aan Duitsland en/of België? Heeft het voorstel effecten op ontwikkelingslanden? Zijn er effecten te voorzien die de gelijkheid tussen vrouwen en mannen beïnvloeden? Werk je aan een project uit het MIRT of aan een ICT-project voor BZK boven de €5 mln.?*

¹⁸⁹ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheidstoets-decentrale-overheden-en-normenkader-interbestuurlijke-verhoudingen> (geraadpleegd op 26 augustus 2024).

inziens zou je kunnen overwegen om deze vraag wat breder te trekken: ‘Worden decentrale overheden *geraakt*?’¹⁹⁰

Analyse-methoden

Onderdeel 4.2 van het Beleidskompas is de pagina ‘Overzichtspagina analyse-methoden’, waarop analysemethoden staan die behulpzaam kunnen zijn bij nader onderzoek naar de verwachte gevolgen. Genoemd worden: de plan-milieueffectrapportage, de maatschappelijke kosten-baten analyse, de (publieke) businesscase, de impact analyse (score kaart) en multicriteria-analyse, de kosteneffectiviteitsanalyse, de Participatieve Waarde Evaluatie, de generatietoets (die nog in ontwikkeling is), gedragsanalyse, het instrument Maatschappelijke Impact Afwegen en de ketenbrede ex-ante scenarioanalyse.¹⁹¹

Gevolgen

De onderdelen 4.3 tot en met 4.6 gaan in op de gevolgen voor achtereenvolgens burgers, bedrijven, de overheid en de ICT. In onderdeel 4.5 over overheden worden genoemd: decentrale overheden, gefinancierde rechtsbijstand, het Openbaar Ministerie, professionals in de publieke sector, de rechtspraak en uitvoerende en handhavende instanties.

Voor het geval sprake is van betrokkenheid van decentrale overheden, verwijst deze pagina naar de eerder ook al genoemde toetsingsinstantie ‘BZK interbestuurlijk’. Als verplichte kwaliteitseisen verwijst de pagina in algemene zin naar de Avdr en, bij beleid met een rol voor onder meer provincies en gemeenten, naar de UDO en het NIV.¹⁹²

Vraag 5: Wat is de voorkeursoptie?

De slotvraag is de vraag wat de voorkeursoptie is. Het kompas benoemt enkele hulpvragen voor de beantwoording hiervan, zoals hoe je de gekozen optie beoordeelt in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid voor ‘alle relevante partijen’ (zoals dus mogelijk decentrale overheden) en wat de risico’s en onzekerheden in het betreffende voorstel zijn.

Dan bepaalt het kompas: ‘Na uitwerking van de voorkeursoptie start in deze fase ook de formele uitvoeringstoets(en) op basis waarvan je mede beoordeelt hoe het instrument het beste in de praktijk kan worden gebracht.’ Bij ‘uitvoeringstoets(en)’ zit een link, waarmee je terechtkomt op de pagina ‘Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H)’.¹⁹³ Het lijkt me

¹⁹⁰ Zie immers op de kompaspagina over de UDO en het NIV: ‘Wanneer je beleid of regelgeving maakt dat *decentrale overheden raakt*, is het nodig na te gaan hoe gemeenten, provincies en/of waterschappen dit beleid goed kunnen uitvoeren’ (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheidstoets-decentrale-overheden-en-normenkader-interbestuurlijke-verhoudingen>; geraadpleegd op 26 augustus 2024; cursivering toegevoegd). Zie ook art. 110 en 111 Pw en art. 112 en 113 Gemw alsook Handleiding UDO 2023, p. 2.

¹⁹¹ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties/42-overzichtspagina-analyse-methoden> (geraadpleegd op 31 augustus 2024).

¹⁹² Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties/45-gevolgen-voor-de-overheid> (geraadpleegd op 9 september 2024).

¹⁹³ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/5-wat-de-voorkeursoptie> (geraadpleegd op 31 augustus 2024). Bij dit onderdeel 5 hoort ook nog een onderdeel 5.1, betreffende het

logischer en consequenter om hier dan ook de UDO te benoemen dan wel naar (een pagina die linkt naar) de UDO te linken.¹⁹⁴

Overige onderdelen Beleidskompas

Vervolgens hangen er onder de overkoepelende vraag en vraag 1-5 nog enige algemene onderdelen onder in het ‘menu’ van het Beleidskompas dat op de website steeds aan de rechterkant van je pagina staat (en waarmee je naar mijn mening behoorlijk gebruiksvriendelijk door het document heen kan navigeren), namelijk: kennisgedreven beleid maken, verplichte kwaliteitseisen, toetsingsinstanties, achtergrond Beleidskompas en hulppagina's.



Op die eerste pagina over kennisgedreven beleid maken worden tips gegeven om optimaal kennis te gebruiken bij het maken van beleid, zoals verwijzingen naar deskundige instituten (bijvoorbeeld het CBS, het CPB, de WRR, de ROB en universiteiten) en naar handreikingen en tools zoals de Toolbox Beleidsevaluaties en de Handreiking data-analyse voor beleid.¹⁹⁵

De pagina ‘Verplichte kwaliteitseisen’ bevat een overzicht met linkjes naar pagina’s waar die kwaliteitseisen te vinden zijn (zie het voorgaande in deze subparagraaf, waarin hier en daar is aangegeven waarnaar vanaf welke plek wordt gelinkt), zoals de pagina’s over de Avdr en over de UDO en het NIV.¹⁹⁶

Ook een overzicht, zij het aanzienlijk korter, wordt gegeven op de pagina daarna: ‘Toetsingsinstanties’. Het gaat om BZK Grondwet, BZK interbestuurlijk, EZ bedrijfseffecten (inclusief regeldrukeffecten), JenV rijksbrede wetgevingstoetsing.¹⁹⁷ Relevant voor dit preadvies zijn die eerste twee. BZK Grondwet gaat immers onder meer over de hierboven genoemde Handreiking constitutionele toetsing, met daarin in onderdeel 7.6 een bespreking van hoofdstuk 7 Gw (zie hierboven, over onderdeel 3.2.1 van het Beleidskompas).¹⁹⁸

evalueren en monitoren van beleid. (Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/5-wat-de-voorkeursoptie/51-evalueren-en-monitoren-van-beleid>; geraadpleegd op 31 augustus 2024.) Hierop zal ik verder niet afzonderlijk ingaan aangezien op de betreffende pagina niets expliciet over ‘decentrale overheden’, ‘gemeenten’ of ‘provincies’ wordt gemeld.

¹⁹⁴ Vgl. Handleiding UDO 2023, p. 5 (‘Waar nodig wordt met inachtneming van het Beleidskompas een uitvoeringstoets of (nader) beleidsonderzoek opgesteld op de voorkeursoptie(s).’) en 15 (‘De UDO is niet hetzelfde en komt niet in de plaats van de bestaande uitvoeringstoetsen die worden uitgevoerd door de koepels en andere organisaties. De uitvoeringstoets maakt onderdeel uit van het hierna te beschrijven proces van de UDO. Het vakdepartement en de betrokken koepel(s) bepalen gezamenlijk op welke aspecten een uitvoeringstoets of (nader) beleidsonderzoek wordt uitgevoerd.’).

¹⁹⁵ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/kennisgedreven-beleid-maken> (geraadpleegd op 5 september 2024).

¹⁹⁶ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen> (geraadpleegd op 5 september 2024).

¹⁹⁷ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/toetsingsinstanties> (geraadpleegd op 5 september 2024).

¹⁹⁸ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/toetsingsinstanties/bzk-grondwet> (geraadpleegd op 5 september 2024) en <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/toetsingsinstanties/bzk-grondwet> (geraadpleegd op 5 september 2024).

BZK interbestuurlijk is in het voorgaande al meermaals aan bod gekomen. ‘Wanneer nieuw of aangepast beleid of regelgeving gevolgen heeft voor decentrale overheden, kijkt de toetsingsinstantie BZK interbestuurlijk naar de manier waarop de betrokkenheid van en/of gevolgen voor de decentrale overheden zijn vormgegeven en toegelicht’, aldus het kompas over deze toetsingsinstantie. Bij goede beleidsvoorbereiding wordt nagegaan of de verhouding rijk-decentraal goed passend is vormgegeven qua taakverdeling, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, financieel management en het informatiearrangement, waarbij de (Handleiding) UDO en het NIV dienen te worden gebruikt.¹⁹⁹

En dan is er nog de pagina ‘Achtergrond Beleidskompas’,²⁰⁰ met daaronder een pagina over de geschiedenis van het IAK en het Beleidskompas²⁰¹ en de pagina ‘Structuur van het Beleidskompas’. Vermeldenswaardig is dat op die laatste pagina onder meer wordt benoemd dat, hoewel de vragen van het Beleidskompas op elkaar voortbouwen, het doorlopen ervan ‘geen strikt lineair proces’ is. ‘Het is raadzaam antwoorden op de voorgaande vragen naar aanleiding van de voorliggende fase steeds opnieuw te bekijken met de nieuwe inzichten’, aldus het kompas.²⁰²

Tot slot is er de pagina ‘Hulppagina’s’, met onder meer (verwijzingen naar) praktijkvoorbeelden van de toepassing van het kompas, veel gestelde vragen over het kompas en leeractiviteiten zoals de ‘Basismodule Beleid ontwikkelen met het Beleidskompas’.²⁰³

3.3 De Aanwijzingen voor de regelgeving en decentralisatie/decentrale overheden

In de Avdr, als centraal document in het wetgevingsbeleid,²⁰⁴ komt de positie van decentrale overheden meermaals aan bod. Deze Avdr zijn afkomstig van de minister-president en moeten in acht worden genomen door de bewindspersonen en onder hen ressorterende personen die zich bezighouden met de voorbereiding en vaststelling van regelingen. Anderen, zoals decentrale overheden, kunnen door de Avdr dan ook niet worden gebonden.²⁰⁵ De aard van de Avdr is daarmee dus fundamenteel anders dan bijvoorbeeld die van de CIV. Deze code is een

ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/32-rechtmatigheid/321-aansluiting-op-grondwet-en-hoger-recht (geraadpleegd op 5 september 2024).

¹⁹⁹ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/toetsingsinstanties/bzk-interbestuurlijk> (geraadpleegd op 5 september 2024).

²⁰⁰ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas> (geraadpleegd op 5 september 2024).

²⁰¹ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/geschiedenis-beleidskompas> (geraadpleegd op 5 september 2024).

²⁰² Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/structuur-van-het-beleidskompas> (geraadpleegd op 5 september 2024).

²⁰³ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/hulppaginas> (geraadpleegd op 5 september 2024).

²⁰⁴ Van Ommeren 2012, par. 4.1.3.

²⁰⁵ Aanw. 1.2 lid 1 Avdr, incl. toelichting.

uitgave van de UvW, het IPO, de VNG en de Rijksoverheid gezamenlijk.²⁰⁶ Wat zeggen de Avdr allemaal voor relevants ten aanzien van de positie van decentrale overheden?²⁰⁷

- *Bevoegdheden aan organen van decentrale overheden:*

Toekenning van bevoegdheden aan decentrale overheden geschiedt in beginsel aan de decentrale volksvertegenwoordigingen (provinciale staten en gemeenteraad) als het gaat om ‘de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, het vaststellen van de kaders van het beleid en het nemen van een besluit dat een sterke democratische legitimatie nodig heeft’ en in beginsel aan GS respectievelijk B&W in geval van een ‘bevoegdheid tot het vaststellen of uitvoeren van beleid en het vaststellen van besluiten, niet zijnde algemeen verbindende voorschriften’.²⁰⁸

- *Gevolgen en lasten(beperking) voor decentrale overheden:*

De Avdr schrijven voor dat bij keuzes over vorm en inhoud van een regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor particulieren, alsook voor de overheid zelf. Daartoe wordt bij bevoegdheidstoedeling aan decentrale overheden de bemoeienis van hoger niveau met de bevoegdheidsuitoefening (zoals preventief toezicht) en verplichtingen voor het decentrale niveau (zoals verplichte verslaglegging) zoveel mogelijk vermeden.²⁰⁹ Op dit punt van lasten – ‘de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen en de lasten voor de overheid’ – dient in de toelichting in te worden gegaan.²¹⁰

De Avdr gaan bovendien in algemene zin erop in hoe naar de gevolgen voor decentrale overheden moet worden gekeken. Is een regeling van betekenis voor het rijksbeleid inzake de decentrale overheden, dan dient het eerstverantwoordelijke ministerie *in een vroegtijdig stadium* te overleggen met het ministerie van BZK (de minister van BZK is immers de coördinator van dat beleid).²¹¹ Naast de zo-even genoemde lasten, dienen in de toelichting bij een regeling ook in het algemeen de gevolgen ervan voor decentrale overheden te worden besproken.²¹² BZK dient de toelichting bij de regeling op dit punt te toetsen.²¹³ Om de relevantie van regelgeving van de centrale overheid voor decentrale overheden te beoordelen, heeft BZK de UDO en het NIV opgesteld.²¹⁴

- *Het principe ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’:*

Het in subparagraaf 2.3 van dit preadvies aan bod gekomen principe dat zoveel mogelijk decentraal moet worden belegd tenzij dat niet anders kan (subsidiariteit) komt ook in de Avdr terug: ‘Taken en bevoegdheden worden op decentraal niveau

²⁰⁶ CIV 2023, p. 2.

²⁰⁷ Ik focus hierbij op aanwijzingen die specifiek zien op de positie van decentrale overheden binnen het Huis van Thorbecke en decentralisatiekwesties. Opgemerkt zij dat algemene(re) aanwijzingen evenwel natuurlijk (impliciet/indirect) eveneens relevant zijn voor decentrale overheden. Denk bijv. aan aanw. 2.14 over de normering van bevoegdheden en het vermijden van vage toepassingscriteria.

²⁰⁸ Aanw. 5.23 lid 1 Avdr.

²⁰⁹ Aanw. 2.10 lid 1 Avdr, incl. toelichting.

²¹⁰ Aanw. 4.43 sub e Avdr (incl. toelichting, waarin naar aanw. 7.6 Avdr wordt verwezen, waarover hierna meer).

²¹¹ Aanw. 7.2 lid 1 Avdr, incl. toelichting. Zie ook subpar. 2.3 en 2.4.

²¹² Aanw. 7.6 lid 1 Avdr.

²¹³ Aanw. 7.6 lid 2 Avdr.

²¹⁴ Zo wordt benoemd in de toelichting op aanw. 7.6 Avdr. Zie ook de eerdere bespreking in subpar. 3.1 van de Actieagenda Sterk Bestuur.

gelegd, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door decentrale organen kan worden behartigd.²¹⁵ Als taken door decentrale besturen doelmatig en doeltreffend kunnen worden verricht, dan behoren zij niet aan het Rijk te worden opgedragen. (Dit geldt ook voor gemeenten (en waterschappen) ten opzichte van provincies; hoe ‘lager’, hoe beter dus.)²¹⁶ De bevordering van beleidsvrijheid die de formele wetgever aan de minister van BZK opdraagt,²¹⁷ zorgt ervoor dat decentrale overheden ‘democratisch gelegitimeerd en rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden [kunnen] komen tot een goede afweging om beleid doelmatig en doeltreffend in te vullen’.²¹⁸ In de toelichting op een regeling moet de keuze voor toedeling aan een bepaalde bestuurslaag worden gemotiveerd.²¹⁹

- *Vermelding input van decentrale overheden of hun koepels:*
In bepaalde gevallen moet decentrale overheden dan wel hun koepels (IPO/VNG) de mogelijkheid tot inspraak worden geboden. In de toelichting moet daaraan – aan ‘de betrokkenheid van decentrale overheden bij de totstandkoming van regelingen waarbij van die overheden regeling of bestuur wordt gevorderd’ – aandacht worden geschonken, aldus de Avdr.²²⁰
- *Financiële gevolgen voor decentrale overheden:*
Zulke gevolgen van een wetsvoorstel moeten in de memorie van toelichting worden besproken, in een afzonderlijk onderdeel en waarbij ingegaan wordt de uitvoering van artikel 2 Fvw, artikel 105, derde lid, Provinciewet en/of artikel 108, derde lid, Gemeentewet.²²¹ Daarbij dient te worden aangegeven met welke bekostigingswijze deze gevolgen worden opgevangen.²²² Als een AMvB of ministeriële regeling tot financiële gevolgen voor decentrale overheden leidt, dan moet dat ‘zo nodig’ in de (nota van) toelichting worden meegenomen.²²³
Tijdig overleg over de financiële gevolgen van wijziging door een regeling in de taken en bevoegdheden van decentrale overheden, dient plaats te hebben met de beheerders van het provinciefonds en het gemeentefonds (BZK en Financiën).²²⁴

²¹⁵ Aanw. 2.13 Avdr.

²¹⁶ Vgl. aanw. 5.8 Avdr over de motivering van de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. In de toelichting ervan: ‘Bij het opstellen van de motivering kunnen de volgende vragen als leidraad worden gebruikt: (...) waarom is toekenning van de taak aan provincie- en gemeentebesturen of aan de besturen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet aangewezen?’

²¹⁷ Zie subpar. 2.3.

²¹⁸ Toelichting op aanw. 2.13 Avdr.

²¹⁹ Aanw. 4.43 sub h Avdr (incl. toelichting).

²²⁰ Aanw. 4.44 lid 2 Avdr (incl. toelichting) en zie over die inspraak/betrokkenheid subpar. 2.4 (en vooral natuurlijk ook allerlei punten in deze derde paragraaf zelf).

²²¹ Aanw. 4.46 lid 1 Avdr. Zie subpar. 2.5 over deze wetsartikelen.

²²² Aanw. 4.46 lid 2 Avdr.

²²³ Aanw. 4.46 lid 3 Avdr. In de toelichting op een AMvB of ministeriële regeling hoeven de financiële gevolgen niet te worden besproken als die al volledig aan bod zijn gekomen bij de totstandkoming van de delegerende wet of AMvB (zie de toelichting op aanw. 4.46 lid 3 Avdr met verwijzing naar de toelichting op aanw. 4.45 lid 6 Avdr).

²²⁴ Aanw. 7.2 lid 2 Avdr. Zie ook de toelichting op aanw. 4.46 Avdr: ‘Over de dekking van de financiële gevolgen voor decentrale overheden van nieuwe of gewijzigde taken dient overeenkomstig de artikelen 2 en 18 van de Financiële-verhoudingswet tijdig overleg gevoerd te worden met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën.’ Zie subpar. 2.5.

3.4 Het Draaiboek voor de regelgeving en decentralisatie/decentrale overheden

Het Draaiboek voor de regelgeving is beschrijvend ten aanzien van de wetgevingsprocedure, bevat de procedures, voorschriften en modellen voor de rijksdienst (maar schept daarbij zelf geen nieuwe normen).²²⁵ Wat zegt dit Dvdr allemaal voor relevanten over de positie van decentrale overheden?

Ontwerpregelingen met gevolgen voor decentrale overheden moeten intensiever worden getoetst. De toelichting bij de regeling moet blijk geven van aandacht hiervoor. Het opstellende ministerie is verantwoordelijk. BZK toetst de manier waarop in de toelichting op deze gevolgen is ingegaan.²²⁶

Daarna wordt beschreven wat de gang van zaken is bij het in kaart brengen van de gevolgen voor decentrale overheden aan de hand van de UDO, met daarbij eveneens een duiding van de rol van de andere instrumenten/documenten die in de volgende subparagrafen nog aan bod komen: beleidsvoornemens met invloed op decentrale overheden behoeven een UDO; de Handleiding UDO beschrijft het door het vakdepartement, BZK en de decentrale overheden/IPO en VNG te doorlopen proces (met het vakdepartement als penvoerder); de UDO maakt de gevolgen voor decentrale overheden inzichtelijk; zodoende zou duidelijk moeten worden ‘hoe de uitvoerbaarheid van het beleid is onderbouwd en op welke wijze de daarop betrekking hebbende kosten worden vergoed’. Het NIV is hetgeen aan de hand waarvan BZK tijdens een UDO adviseert over ‘bestuurlijke en financiële randvoorwaarden’. BZK toetst vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van BZK ‘voor de inrichting van het openbaar bestuur en voor het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen’ de beleidsvoorstellen en wetsvoorstellen dan wel beleidsintensiveringen van het Rijk waarin decentrale overheden een rol hebben, aldus het Dvdr. Vervolgens wordt nog ingegaan op de gang van zaken bij het aanbieden van het voorstel:

‘Op het aanbiedingsformulier voor het voorportaal, de onderraad of de ministerraad kan bij het onderdeel ‘overeenstemming met BZK’ ja worden aangekruist, wanneer het voorstel bestuurlijke en/of financiële gevolgen heeft voor decentrale overheden (...), de UDO heeft plaatsgevonden en hierover overeenstemming is bereikt met het ministerie van BZK. Wanneer geen overeenstemming is bereikt, wordt ‘Nee’ aangekruist en worden de geschilpunten inzichtelijk gemaakt op het aanbiedingsformulier.’²²⁷

²²⁵ Dvdr 2024, p. 12.

²²⁶ Nr. 10 Dvdr, met o.m. verwijzing naar aanw. 7.6 Avdr en het Beleidskompas voor de ‘volledige teksten van de geldende verplichte kwaliteitseisen voor wetgeving’. Zie ook nr. 158 Dvdr (over AMvB's) en nr. 210 Dvdr (ministeriële regelingen), met verwijzingen naar nr. 10 Dvdr.

²²⁷ Nr. 10a Dvdr, met daarin bovendien nog de vermelding van de BZK-directie waarmee contact kan worden opgenomen bij vragen over de UDO of het NIV, namelijk de directie Bestuur, Financiën en Regio's. Zie ook nr. 12 Dvdr v.w.b. financiële gevolgen. Zie ik het goed, dan wordt in de onderdelen van het Dvdr betreffende de AMvB's en ministeriële regelingen niet terugverwezen naar nr. 10a, waar dat (zie de voetnoot hierboven) wel naar nummer 10 wordt gedaan. Dit zou (deels, voor zover dat passend is gezien de verschillende aard van de typen regelgeving) alsnog kunnen worden gedaan. Evenwel is nr. 10a wel al duidelijk inhoudelijk gelinkt aan nr. 10 en is de reikwijdte ruim, gezien de opening van dit nr.: ‘Bij *beleidsvoornemens* die invloed hebben op de decentrale overheden’ (cursivering toegevoegd). (Desalniettemin valt nr. 10a onder het kopje ‘Wetten’ (nr. 4-110).) Bovendien verwijst nr. 10 (en dat wordt ook direct gedaan in nr. 160 en 210 Dvdr uit de Dvdr-onderdelen betreffende AMvB's en ministeriële regelingen) wel naar aanw. 7.6 Avdr en in de toelichting van die aanwijzing

Het Dvdr ziet ook op adviesaanvragen. Daarin komen, naast bijvoorbeeld [...], decentrale overheden en hun koepels expliciet aan bod. Er wordt – onder verwijzing naar artikel 112 Pw, artikel 114 Gemw en artikel 2 Fvw²²⁸ – op gewezen dat advies wordt gevraagd aan de VNG en het IPO.²²⁹ Naast deze *usual suspects* wordt aangegeven dat bij wetgeving die provincies/gemeenten raakt, afhankelijk van het onderwerp, ook soms advies wordt gevraagd aan:

- Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters;
- De ‘Vereniging van Wethouders’ (ik neem aan dat de ‘Wethoudersvereniging’ wordt bedoeld²³⁰);
- De Vereniging van Gemeentesecretarissen;
- De Vereniging van Griffiers;
- Raadslidnu.nl (ik neem aan dat de huidige ‘Nederlandse Vereniging voor Raadsleden’ wordt bedoeld²³¹);
- De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken;
- De Kring van Commissarissen.²³²

Waarom hier niet eveneens Statenlidnu (de vereniging voor Statenleden²³³) en/of de Kring van Provinciesecretarissen²³⁴ worden genoemd, is mij niet duidelijk en het lijkt me goed om ook deze entiteiten te benoemen.²³⁵

3.5 De Code Interbestuurlijke Verhoudingen

wordt naar de UDO en het NIV verwezen, en dus is in die zin hetgeen in nr. 10a staat eigenlijk alsnog ‘gedekt’ door de betreffende verwijzingen in nr. 160 en 210 Dvdr. Desondanks zou het m.i. niet misstaan als in de Dvdr-onderdelen over AMvB’s en ministeriële regelingen ook uitdrukkelijk naar nr. 10a zou worden verwezen. En v.w.b. financiën (zie subpar. 2.5) zie ik overigens niet in waarom v.w.b. formele wetten en ministeriële regelingen wel naar art. 18 Fvw wordt verwezen (zie nr. 12 Dvdr en nr. 213 Dvdr), maar voor AMvB’s niet. Voor zover daar geen goede reden voor is, zou dit bij het AMvB-deel van het Dvdr alsnog kunnen worden toegevoegd.

²²⁸ Zie over deze bepalingen par. 2, i.h.b. subpar. 2.4 en 2.5.

²²⁹ Nr. 18 Dvdr (waarin ook nog wordt geattendeerd op de afspraken in het kader van de CIV). Zie voor AMvB’s nr. 161 Dvdr: ‘Met het van kracht worden van de Wet afschaffing adviesverplichtingen zijn ook voor ontwerp-amvb’s de verplichte adviesaanvragen komen te vervallen. Met uitzondering van de verplichting tot het vragen van advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn deze verplichtingen omgezet in bevoegdheden tot het vragen van advies. Zie nr. 18.’ En zie voor ministeriële regelingen nr. 211 Dvdr: ‘Ontwerpen voor ministeriële regelingen behoeven niet ter advisering te worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Wel kan het aangewezen zijn andere adviescolleges over een ontwerp te horen (zie ook nr. 18).’ Overigens doen m.i. deze ietwat voorzichtige, zachte omschrijvingen (zeker die in nr. 161) niet echt recht aan de dwingende aard van de artikelen 112 Pw en 114 Gemw waarnaar nr. 18 Dvdr verwijst v.w.b. provincies en gemeenten. (De derde leden van deze bepalingen geven kort gezegd slechts een uitsteloptie i.g.v. dringende omstandigheden.)

²³⁰ Zie <https://www.wethoudersvereniging.nl/over-ons/vereniging/> (geraadpleegd op 5 september 2024).

²³¹ Zie <https://www.raadsliden.nl/de-vereniging/over-ons/> (geraadpleegd p 5 september 2024).

²³² Ik neem aan dat hiermee de Kring van Commissarissen van de Koning wordt bedoeld.

²³³ Zie <https://www.statenlidnu.nl/> (geraadpleegd op 5 september 2024).

²³⁴ Dit is het overlegorgaan van de provinciesecretarissen en de IPO-directeur. Zie <https://www.ipo.nl/over-het-ipo/organisatie/> (geraadpleegd op 5 september 2024).

²³⁵ Voor wie zich, net als ik dat deed, afvraagt – en gedeputeerden dan? Zie <https://www.wethoudersvereniging.nl/over-ons/vereniging/lidmaatschap/aanmelden-wethouders-gedeputeerden-en-waterschapsbestuurders/> (geraadpleegd op 5 september 2024). Die kunnen dus lid worden van de Wethoudersvereniging.

Van januari 2023 is de Code interbestuurlijke verhoudingen (CIV) van de UvW, het IPO, de VNG en de Rijksoverheid. Althans, het gaat om een aanpassing/actualisatie van de code. Waar in de in 2013 vastgestelde code²³⁶ nadruk werd gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de diverse overheden ('ga je erover of niet?'), ligt in de geactualiseerde versie het accent op 'goed samenspel tussen overheden' en het bundelen van de krachten. Ook zijn de begrippen wederkerigheid en gelijkwaardigheid aan deze geactualiseerde versie toegevoegd. Meermaals wordt het belang van *werken als één overheid* benadrukt.²³⁷

In de CIV staan afspraken/omgangsvormen ten behoeve van 'een goed samenspel tussen overheden'. De omgangsvormen moeten worden gezien als 'de uitgangspunten voor de onderlinge samenwerking en taakverdeling'. Die samenwerking van overheden is volgens de CIV nodig omdat maatschappelijke opgaven zich veelal niet op één niveau afspelen, en dient te geschieden 'op basis van gelijkwaardig partnerschap, waarbij iedere partij vanuit de eigen expertise, verantwoordelijkheid en mogelijkheid bijdraagt' en als 'één overheid'.²³⁸

De CIV bestaat uit 11 artikelen en een artikelsgewijze toelichting.²³⁹ Zo voelt het bijna als echte regelgeving. Echter, zo wordt ook in de introductie benoemd, het gaat in de code slechts om *wederkerige afspraken tussen overheden*. Dit betekent, aldus de CIV, 'dat de verschillende overheden erkennen dat zij ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het functioneren van ons openbaar bestuur en dat keuzes die zij maken gevolgen kunnen hebben voor de verantwoordelijkheden van andere overheden'. De vier partijen gaan zich inspannen om de CIV levend te houden en met 'goede casuïstiek' te voeden.²⁴⁰

Uitgangspunten

In artikel 1-3 CIV staan de uitgangspunten voor interbestuurlijke verhoudingen, kort en samengevat weergegeven:

- 'Doelstellingen voor samenwerking en taakuitvoering zijn in onderling overleg tot stand gekomen en zijn voorzien van een daarbij passende en duidelijke rolverdeling';
- Zo veel mogelijk beleidsvrijheid voor decentrale overheden;
- Een 'toereikende bekostiging voor het takenpakket in medebewind via een passende uitkeringsvorm';
- Opvraging van slechts noodzakelijke interbestuurlijke informatie;²⁴¹
- 'Verantwoording en vereenvoudiging van regels waardoor een goede uitvoering geborgd is';
- Het kader van de Wet revitalisering generiek toezicht is het uitgangspunt bij interbestuurlijk toezicht;²⁴²
- Samenwerking geschiedt op basis van *gelijkwaardig partnerschap*;

²³⁶ Zie over de (oude versie van de) code Broeksteeg 2021, par. 16.3.

²³⁷ Zie o.a. artikel 1 en 2 CIV en de toelichting op de introductie (p. 5 van CIV 2023).

²³⁸ CIV 2023, p. 2.

²³⁹ CIV 2023, p. 3-8.

²⁴⁰ CIV 2023, p. 2.

²⁴¹ Hierbij wordt verwezen naar de 'spelregels Interbestuurlijke informatie' (of: 'IBI-spelregels').

²⁴² Zie over (de Wet revitalisering generiek) toezicht: Broeksteeg 2021, hoofdstuk 17.

- Overheden werken samen als *één overheid*;
- Bij nieuwe taken en aanpassingen van taken is het uitgangspunt *decentraal wat kan, centraal wat moet*.

Samenwerking

Artikel 6 ziet op (inter)bestuurlijke samenwerking en is toegevoegd naar aanleiding van het rapport ‘Als één overheid’.²⁴³ Het artikel ziet erop hoe een (inter)bestuurlijk arrangement dient te worden vormgegeven: nagegaan moet worden welke overheden en andere actoren erbij betrokken moeten worden (sub a), maatwerk dient ten behoeve van effectief beleid voorop te staan en er kan voor differentiatie in regie en uitvoering worden gekozen (sub b) en nagegaan wordt of voor een goede uitvoering van de arrangementen door de (decentrale) overheden het bestaande instrumentarium, inclusief het soort en de omvang van de financiële middelen, toereikend is (sub c).

Communicatie/afstemming centraal-decentraal

Artikel 4 van de CIV bepaalt dat overheden elkaar moeten betrekken bij nieuwe beleidsvoornemens die een andere overheidslaag raken. Dat moet geen schijninspraak zijn: het moet geschieden op zo’n moment dat de beleidsvoornemens nog aangepast kunnen worden. In geval van afronding van een voorstel van het Rijk volgt een formele consultatietermijn van maximaal twee maanden.²⁴⁴ Ook dient overleg plaats te hebben tussen het Rijk en decentrale overheden over EU-dossiers en -beleidsvoornemens met gevolgen voor decentrale overheden.²⁴⁵

Artikel 5 sub a ziet op communicatie over gevolgen van voor decentrale overheden relevante beleidsvoornemens:

‘Het Rijk geeft bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor provincies, gemeenten en waterschappen vroegtijdig inzicht in de bestuurlijke, financiële(...) en praktische gevolgen, waaronder – indien van toepassing – arrangementen voor toezicht, de spelregels voor interbestuurlijke informatie-uitwisseling, geldende uitvoeringstoetsen en de uitwerking in de verschillende geografische regio’s’.²⁴⁶

Vervolgens wordt de link gelegd met de UDO (die in de volgende subparagraaf van dit preadvies centraal staat). Om dat inzicht in de genoemde typen gevolgen waarvan sub a spreekt te bieden, dienen bij concepten voor decentrale overheden rakende wet- en regelgeving in de UDO de argumenten en motieven te worden genoemd ‘op basis waarvan de

²⁴³ Zie daarover de toelichting op artikel 6 (CIV 2023, p. 7).

²⁴⁴ Het Rijk en de decentrale overheden kunnen een kortere termijn aanhouden als de decentrale overheden al bij het beleidsproces betrokken waren.

²⁴⁵ Art. 9 CIV en zie ook BZK 2024b, p. 4. Zie over het financiële aspect hierbij de toelichting op art. 9 op p. 8 van CIV 2023.

²⁴⁶ Over die toevoeging over geografische regio’s meldt de toelichting (in een alinea die overigens logischer geplaatst zou zijn als die wordt omgewisseld met de alinea erboven, daar deze op sub a van art. 5 ziet en die erboven op sub b; zie CIV 2023, p. 6): ‘Toegevoegd is een passage die ziet op het verkrijgen van inzicht in de uitwerking van beleid op de verschillende regio’s. Algemeen beleid kan ongewenst ongelijk uitwerken in de verschillende regio’s in Nederland. Daarnaast kan aandacht voor regiospecifieke cq. gebiedsspecifieke kenmerken (bijvoorbeeld grenseffecten) er aan bijdragen dat beleid effectiever wordt.’

naleving van de uitgangspunten zoals genoemd in artikel 1, 2 en 3' (zie hierboven onder het kopje 'Uitgangspunten') beoordeeld kunnen worden (artikel 5, sub b). De kosten van zo'n UDO komen voor rekening van het betreffende beleidsdepartement, aldus de toelichting op artikel 5.²⁴⁷

Daarenboven wordt er gecommuniceerd op overkoepelend niveau, oftewel los van specifieke beleidsvoornemens. De voorzitters van het IPO, de VNG en de UvW worden ingevolge artikel 7 CIV tijdens de kabinets(in)formatie geconsulteerd door de (in)formateur(s) (althans, die laatste(n) wordt/worden verzocht door de ministers van BZK en AZ om hen te consulteren), 'wanneer tijdens de (in)formatie van een nieuw kabinet wordt gesproken over de gezamenlijke maatschappelijke opgaven voor het Rijk en de decentrale overheden in de nieuwe kabinetsperiode en de (inter)bestuurlijke en financiële verhoudingen die daarbij van toepassing zijn'. De woordkeus 'wanneer' is mijns inziens overigens een ongelukkige. Dit suggereert dat wanneer de betreffende thematiek niet wordt aangesneden (hoewel, toegegeven, dat wellicht überhaupt geen realistisch scenario is), er ook geen consultatie plaats hoeft te hebben. Het zou wat sterker zijn als in de CIV wordt afgesproken dat die consultatie (althans, het verzoek van de ministers van BZK en AZ om de koepelvoorzitters te consulteren) gewoon altijd aan het begin van de formatie plaatsheeft, waarna het dan aan de (in)formateur(s) kan worden gelaten om in redelijkheid een logisch moment ervoor te prikken.

Artikel 8 van de CIV ziet op de periode daarna, als er een kabinet geformeerd is. Zo spoedig mogelijk vindt daarna (op initiatief van de minister van BZK) een 'overhedenoverleg' plaats met de voorzitters van de koepels.²⁴⁸ De dan te bespreken onderwerpen: 'de relevante beleidsvoornemens uit het regeerakkoord voor decentrale overheden, interbestuurlijke samenwerking en de rol van de decentrale overheden bij het realiseren van de maatschappelijke opgaven, met respect voor elkaars positie'. Dit overleg staat onder leiding van de minister-president. Andere vaste deelnemers zijn de voorzitters van de drie koepels, de minister van BZK en de minister van Financiën. Ook anderen kunnen deelnemen: externe deskundigen en, afhankelijk van de agenda, andere bewindspersonen en bestuursleden van de koepels.²⁴⁹ Minimaal één keer per jaar dienen verder de interbestuurlijke verhoudingen te worden besproken in een overleg tussen de minister van BZK en de koepels.²⁵⁰ Financiële verhoudingen worden besproken in het in subparagraaf 3.1 al aangestipte Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (daarbij aanwezig: de koepels en de ministers van BZK en Financiën).²⁵¹

Communicatie dient conform de CIV niet alleen tussen overheidslagen plaats te hebben, maar ook per laag intern. De minister van BZK moet de bekendheid en naleving van de CIV binnen het Rijk bevorderen en de koepels moeten dit onder hun leden doen.²⁵²

²⁴⁷ CIV 2023, p. 6.

²⁴⁸ Recent, op 19 augustus 2024, was er zo'n overhedenoverleg; zie VNG 2024b. Zie nader par. 5.

²⁴⁹ Zie de toelichting op art. 8 (CIV 2023, p. 7).

²⁵⁰ Art. 11 sub a CIV.

²⁵¹ Art. 11 sub a CIV.

²⁵² Art. 11 sub a CIV.

Extern onderzoek en evaluatie

In artikel 5 (sub c) wordt nog aangegeven dat Rijk en decentrale overheden afspraken maken over de uitvoering van extern (wetenschappelijk) onderzoek (betaald door het betreffende departement), ter verkrijging van inzicht, argumenten en motieven voor conceptwet- en conceptregelgeving rakend aan de interbestuurlijke verhoudingen. ‘Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om (wetenschappelijke) beleidsonderzoeken, maar ook om onderzoek dat wordt uitgevoerd in het kader van een UDO’, aldus de toelichting.²⁵³

Bovendien spreken de koepels en het Rijk af om ter evaluatie van de afspraken in de CIV gebruik te maken van de mogelijkheid voor de minister van BZK om (na overleg met de koepels) de AARvS te vragen om een voorlichting over de interbestuurlijke verhoudingen (artikel 21a van de Wet op de Raad van State (WRvS))²⁵⁴ en van de mogelijkheid om advies te vragen over specifieke aangelegenheden, hetgeen de minister van BZK kan doen aangezien in artikel 17, tweede lid, WRvS is bepaald dat de regering de AARvS hoort ‘over alle aangelegenheden waaromtrent Wij [de regering] het nodig oordelen’. Indien zo’n voorlichting is uitgebracht, dan moet die besproken worden in het overhedenoverleg. De voorlichting kan leiden tot wijziging van de interbestuurlijke afspraken.²⁵⁵ De frequentie van het vragen om zo’n voorlichting is niet opgenomen in de CIV:

‘Omdat vooral de timing en de reikwijdte van de voorgelegde vragen relevant zijn, is in dit artikel niet opgenomen hoe vaak een voorlichting tijdens een kabinetsperiode wordt uitgebracht. Gedacht kan worden aan een voorlichting kort na het verschijnen van een regeerakkoord over de gevolgen hiervan voor de interbestuurlijke verhoudingen.’²⁵⁶

3.6 De (Handleiding) Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden

Januari 2023 zag ook de al meermaals aangestipte Handleiding Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) van het ministerie van BZK het licht. De UDO is het proces ‘waarmee vakdepartement samen met BZK en koepels van decentrale overheden beleid uitwerkt dat invloed heeft op decentrale overheden’.²⁵⁷ De UDO is een de procesmatige invulling van bepaalde normen uit de Pw en Gemw die kort gezegd zien op interbestuurlijk overleg bij voornemens die decentrale overheden raken en inspraak in geval van medebewind

²⁵³ CIV 2023, p. 7.

²⁵⁴ Deze voorlichting vervangt de periodieke beschouwing die eerder werd voorgeschreven door de code. Zie de toelichting op artikel 10 (CIV 2023, p. 8) en zie over die periodieke beschouwing Broeksteeg 2021, par. 16.4. De CIV bevat hier – in art. 10 sub a CIV (en vgl. ook CIV 2023, p. 8) – overigens enige (minieme, maar ik ben nu toch bezig) slordigheden: het hoofdlettergebruik bij de *Afdeling advisering* van de Raad van State en de naam van de Wet op *de* Raad van State. Wellicht kunnen deze minipuntjes bij een volgende actualisatie worden meegenomen.

²⁵⁵ Art. 10 sub a-d CIV en de toelichting erop (CIV 2023, p. 8).

²⁵⁶ Toelichting op artikel 10 (CIV 2023, p. 8).

²⁵⁷ Zie Handleiding UDO 2023, p. 2-4. Het vakdepartement is hierbij de penvoerder en heeft de regie en verantwoordelijkheid. BZK en de koepels dienen z.s.m. bij het beleidsproces te worden betrokken. BZK is adviseur in lopende trajecten aan de hand van het NIV (zie subpar. 3.7). Dit kan overigens een dubbelrol opleveren voor BZK, namelijk wanneer BZK tevens het betreffende vakdepartement en dus penvoerder is (bijv. bij volkshuisvesting). Eventueel kan ook nog een externe partij worden ingeschakeld.

of wijzigingen in ‘betekenende mate’ in bevoegdheden van de besturen van de decentrale overheden.²⁵⁸

Een UDO wordt dus toegepast een op concreet geval van uitwerking van beleid met invloed op decentrale overheden.²⁵⁹ Er is als gezegd een algemene Handleiding, uitgegeven door het ministerie van BZK. Daarin staat een gezamenlijk proces voor het rijk en de koepels, met daarin evenwel ruimte voor maatwerk. Dat proces zou moeten helpen bij het vormgeven van *uitvoerbaar en doeltreffend beleid*. In het Beleidskompas (zie subparagraaf 3.2) staan de (algemene) eisen aan het totstandkomingsproces van beleid en regelgeving. De UDO sluit daarbij aan en bevat de uitwerking ervan in de gevallen van medebewind of wijziging in betekende mate in de taken en bevoegdheden van decentrale overheden. Die uitwerking dient zo veel mogelijk te landen in de normale documenten bij de totstandkoming van beleid en regelgeving (zoals de memorie van toelichting), aldus de handleiding.²⁶⁰

Qua timing zit de uitvoering van de UDO voor de (internet)consultatie en vindt de openbaarmaking gelijktijdig met de start daarvan plaats. ‘De koepels zullen op dat moment gevraagd worden om hun mening over voorgenomen regelgeving of nieuw beleid te geven. In dat verband kunnen zij ook hun mening over de UDO geven’, stelt de handleiding.²⁶¹ ‘Het proces van de UDO en de mogelijkheid van de koepels om op het beleidsvoornemen en de UDO te reageren en de openbaarmaking van het geheel, geeft invulling aan de eisen van de artikelen 112 en 113 Gemw, 110 en 111 Pw’.²⁶² In geval van een groot wetsvoorstel met een initiële hoofdlijnenbrief aan de Kamer, kan met de Handleiding UDO ‘een eerste rudimentaire schets’ van de gevolgen voor decentrale overheden worden gegeven.²⁶³

UDO’s kunnen wisselen van omvang. De kwestie van de omvang (oftewel het vraagstuk ‘hoe de UDO proportioneel is aan de kwestie die op tafel ligt’ – ‘beperkt als het kan, uitgebreid als het moet’) wordt aan het begin vastgesteld door het vakdepartement, BZK en de betrokken koepels. Het vakdepartement hakt met inachtneming van het Beleidskompas, als het vakdepartement, BZK en de koepels niet binnen een redelijke termijn overeenstemming over de omvang kunnen bereiken, de knoop daarover door.²⁶⁴

²⁵⁸ Handleiding UDO 2023, p. 2-4. Zie par. 2 van dit preadvies met bespreking van bepalingen uit par. 2 van hoofdstuk VIII van de Pw en par. 2 van hoofdstuk VIII van de Gemw, o.a. en i.h.b. art. 110-111 Pw en 112-113 Gemw.

²⁵⁹ Handleiding UDO 2023, p. 2. Wel dient te worden gezien of dat concrete geval samenhangt met andere relevante kwesties: ‘nagegaan [wordt] of er een relatie is met andere beleidsvoornemens en, indien dit het geval is, hoe de UDO’s hiervoor in samenhang kunnen worden gezien. Beleidsvoornemens die voor een vakdepartement op zichzelf staan, kunnen voor decentrale overheden in de uitvoering wel met elkaar samenhangen. Deze besluiten worden schriftelijk gemotiveerd. De motivatie wordt opgenomen in de Beleidskompasuitwerking’ (Handleiding UDO 2023, p. 4).

²⁶⁰ Handleiding UDO 2023, p. 2.

²⁶¹ Handleiding UDO 2023, p. 2.

²⁶² Handleiding UDO 2023, p. 15.

²⁶³ Handleiding UDO 2023, p. 4.

²⁶⁴ Handleiding UDO 2023, p. 306, i.h.b. p. 4.

Er zijn drie indicatieve varianten, met de mogelijkheid om in een specifiek geval voor een tussenvariant te kiezen indien het beleidsvoornemen (qua complexiteit, risico en financiële impact) daarom vraagt:²⁶⁵

- *Beperkt:*
Een beperkte UDO, als de taakwijziging(en) klein of marginaal zijn: het gaat om een beperkte of overzichtelijke wijziging van een enkele taak van een decentrale overheid; er is geen wijziging van de verantwoordelijkheden van de bestuurslagen; het financieel arrangement wijzigt niet; voor de decentrale overheden is er een vergelijkbaar effect; geen wijziging van de risico's.
- *Middelgroot:*
Een middelgrote UDO, bij 'middelgrote taakwijzigingen waar specifieke aandachtspunten goed moeten worden uitgewerkt': een taak komt erbij of gaat eraf; de organisatie van een taak wijzigt financieel dan wel qua uitvoering; de taakwijziging brengt wezenlijke risico's mee; het gaat om taakwijzigingen waardoor decentrale overheden anders met elkaar samen moeten gaan werken.
- *Uitgebreid:*
Een uitgebreide UDO, in geval van 'majeure taakwijzigingen met grote impact voor decentrale overheden': een set taken komt erbij of gaat eraf; de organisatie van taken over een breed terrein wijzigt; de taakwijzigingen zorgen voor aanzienlijke risico's.²⁶⁶

Wat zijn bij deze drie varianten de reikwijdte, werkwijze en lengte (qua uitwerking/tekst) van de UDO? Schematisch weergegeven:²⁶⁷

UDO	Beperkt	Middelgroot	Uitgebreid
<i>Reikwijdte</i>	Uitwerking één beleidsoptie. UDO behandelt gevolgen uitvoering en financiën.	Uitwerking één beleidsoptie. UDO behandelt: bestuurlijke aspecten, uitvoering, samenwerking andere overheden, financiële effecten en risico's. UDO identificeert indicatoren t.b.v. meting succes + risico's beleid.	Beschrijving meerdere beleidsopties. Bij analyse uitvoerbaarheid kan je volstaan met naast elkaar zetten opties. Keuze beste optie(s) o.b.v. heldere afweging + kaders Beleidskompas.
<i>Werkwijze</i>	Uitwerking beleidsoptie door vakdepartement – inbreng BZK en koepel(s). Uitwerking UDO vastgesteld in	Uitwerking gekozen beleidsoptie door vakdepartement – inbreng BZK en koepel(s). Bij invoering beleid zijn instrumenten voor monitoring klaar.	Uitwerking gekozen beleidsoptie(s) door vakdepartement met BZK en koepel(s), met zo veel mogelijk onderbouwing door het vakdepartement met (empirisch) bewijs. Informatie wordt opgehaald

²⁶⁵ Handleiding UDO 2023, p. 3-6 (waarbij ook nog wordt aangegeven: 'Beleid maken is een iteratief proces. In de praktijk zullen vakdepartement, koepels en BZK op basis van bevindingen tijdens het proces soms weer een stap terug moeten. Zo kan het nodig zijn een oriëntatiefase in te bouwen om de omvang van de UDO te bepalen').

²⁶⁶ Handleiding UDO 2023, p. 3-6.

²⁶⁷ Zie Handleiding UDO 2023, p. 5-6.

	een of twee vergaderingen.		en gedeeld met + gewogen door BZK en koepel(s). Bij invoering beleid zijn instrumenten voor monitoring + voorstel tussentijdse evaluatie klaar.
<i>Lengte</i>	Enkele zinnen in uitwerking Beleidskompas.	Enkele paragrafen in uitwerking Beleidskompas, evt. in bijlage rapport externe.	Aanzienlijk deel uitwerking Beleidskompas, in bijlage rapportages externen.

In de Handleiding UDO wordt uitvoerig de link gelegd met het Beleidskompas, door zowel de overkoepelende vraag als vraag 1-5 uit te werken voor zover het gaat om beleid dat decentrale overheden raakt.²⁶⁸ Wat zijn, in aanvulling op de Beleidskompasvraag en de aandachtspunten aldaar (zie subparagraaf 3.2), de (mogelijke²⁶⁹) specifieke aandachtspunten voor decentrale overheden?²⁷⁰ Ten opzichte van het Beleidskompas (subparagraaf 3.2) ligt het zwaartepunt van betrokkenheid van decentrale overheden via de UDO bij fase/vraag 3-5, maar ook bij de fasen daarvoor is betrokkenheid mogelijk wenselijk.²⁷¹ Ik zal de bespreking/weergave van de vragen in de handleiding nu achtereenvolgens doorlopen.

- *Overkoepelende vraag over wie de belanghebbenden zijn:*
Welke provincies, gemeenten en waterschappen zijn betrokken?²⁷²
- *Vraag 1: Wat is het probleem?:*
Reeds bij het in kaart brengen van het probleem is het van belang om de koepels en BZK te betrekken, aangezien daarbij geput kan worden uit de ervaring en bekende signalen over een probleem bij decentrale overheden.²⁷³ Specifieke aandachtspunten: aard en omvang probleem; welk deel ziet op decentrale overheden; is het een probleem voor decentrale overheden en, zo ja, voor welk deel; zijn rijk en decentrale overheden het eens over het probleem.²⁷⁴
- *Vraag 2: Wat is het beoogde doel?:*
Voor het bepalen hiervan is in eerste instantie het vakdepartement aan zet, met eventuele afstemming met de Staten-Generaal. De doelen kunnen ook volgen internationale verplichtingen of het coalitieakkoord.²⁷⁵ Specifieke aandachtspunten: hebben de bestuurslagen gelijke doelstellingen; liggen die in elkaars verlengde; zijn er (al dan niet overbrugbare) tegengestelde belangen; hoe zit dit *binnen* decentrale

²⁶⁸ Zie daarover subpar. 3.2.

²⁶⁹ De handleiding geeft aan dat niet alle aandachtspunten per definitie aan bod hoeven te komen. Het vakdepartement, BZK en de koepels dienen dit samen vast te stellen, maar als zij het niet binnen een redelijke termijn eens worden, dan ‘beslist het vakdepartement met inachtneming van het Beleidskompas’ (Handleiding UDO 2023, p. 6).

²⁷⁰ Zie p. 4-5 en p. 6-7 van de Handleiding UDO 2023.

²⁷¹ Handleiding UDO 2023, p. 4. Bovendien moet je volgens het Beleidskompas zelf het doorlopen van het kompas niet als een ‘strikt lineair proces’ zien. Zie subpar. 3.2. En zoals hiervoor al opgemerkt, geldt volgens de Handleiding UDO (2023, p. 3) voor het beleidsproces en de UDO: ‘Beleid maken is een iteratief proces. In de praktijk zullen vakdepartement, koepels en BZK op basis van bevindingen tijdens het proces soms weer een stap terug moeten. Zo kan het nodig zijn een oriëntatiefase in te bouwen om de omvang van de UDO te bepalen.’

²⁷² Handleiding UDO 2023, p. 6.

²⁷³ Handleiding UDO 2023, p. 4.

²⁷⁴ Handleiding UDO 2023, p. 7.

²⁷⁵ Handleiding UDO 2023, p. 4.

overheden (organen ervan onderling); te maken keuzes qua prioritering doelen; verhouding van die keuzes tot waarden van goed bestuur (zoals rechtsgelijkheid, inclusie); bestaat overal dezelfde opgave of bestaan er verschillen; welke verschillen zijn (nog) acceptabel.²⁷⁶

- *Vraag 3: Wat zijn de opties om dit [het doel] te realiseren?:*

Bij deze vraag kan de ervaringsdeskundigheid van de decentrale overheden van waarde zijn wat betreft de opties ter realisatie van het doel. De koepels kunnen daarbij provincies en gemeenten benaderen over bepaalde uitwerkingsvragen. ‘Een analyse van de uitvoerbaarheid kan volstaan om de opties naast elkaar te zetten’, aldus de handleiding over deze stap.²⁷⁷ Specifieke aandachtspunten:

- Bij een uitgebreide UDO: welke beleidsopties zijn er; wat is de optie ter handhaving van de uitgangspositie; relaties probleem-doelen-beleids optie blootleggen; welke opties zijn om welke reden reeds uit beeld.²⁷⁸
- Bij alle typen UDO's (beperkt, middelgroot, uitgebreid): vanwaar de rol voor decentrale overheden; bestuurlijke overwegingen vormgeving beleidsoptie; aandachtspunten uitvoering beleidsoptie; verduidelijking van de betekenis van samenwerking overheden erbij; financiële effecten en bekostiging beleidsoptie; risico's beleidsoptie en ondervanging daarvan.²⁷⁹

- *Vraag 4: Wat zijn de gevolgen van deze optie[s]?:*

Op de voorkeursoptie(s) wordt waar nodig (met inachtneming van het Beleidskompas) een uitvoeringstoets dan wel (nader) beleidsonderzoek opgesteld. Waarop deze toets/dit onderzoek ziet en wie uitvoerder ervan is, bepalen het vakdepartement en de

²⁷⁶ Handleiding UDO 2023, p. 7.

²⁷⁷ Handleiding UDO 2023, p. 5.

²⁷⁸ Handleiding UDO 2023, p. 7.

²⁷⁹ Handleiding UDO 2023, p. 7. Bij al deze aandachtspunten behoren lijstjes met verdiepende vragen, die in bijlage 1 van de handleiding staan. Zie Handleiding UDO 2023, p. 9-10. Enkele voorbeelden uit die lijstjes: ‘Op welk niveau worden belangen rondom het beleidsvoornemen gewogen? (...) Heeft de taak samenhang met het huidige pakket aan taken van decentrale overheden? (...) Waarom wordt de taak op dit niveau belegd? (...) Helpt de beleidsoptie decentrale overheden om belangen op decentraal niveau te wegen zodat maatwerk kan worden geleverd? (...) Is er veel ruimte om op basis van lokale voorkeuren verschillende keuzes te maken (beleidsmatig en financieel)? (...) Mag het voorzieningenniveau tussen gemeenten/provincies/waterschappen verschillen? (...) Hebben decentrale overheden ruimte, kunde en bevoegdheden om de opgave op zich te nemen (implementatiefase) en (structureel) uit te voeren? Zo nee, hoe ondersteunt het Rijk decentrale overheden hierbij? Wat zijn de randvoorwaarden om die ruimte, kunde en bevoegdheden te ontwikkelen? (...) Krijgen decentrale overheden met de beleidsoptie beleidsvrijheid in wat ze doen, en hoe ze hier invulling aan geven? (...) Wat moet het Rijk doen om te zorgen dat decentrale overheden de taak(-wijziging) kunnen uitvoeren? (...) Welke taken ziet het Rijk nog voor zich weggelegd bij de gedecentraliseerde taak vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid (kennis, wetenschap, innovatie, best practices etc.)? (...) Is de taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen duidelijk voor alle betrokken partijen? (...) Noopt het beleidsvoornemen decentrale overheden om (regionaal) samen te werken? Zo ja, waarom en hoe? Ontstaat de samenwerking vanzelf van onderop of moet deze worden opgelegd? Kan in dat laatste geval bij een bestaande regionale samenwerking worden aangesloten? (...) Wat zijn de te verwachten eenmalige implementatiekosten van de beleidsoptie voor de decentrale overheden? (...) Wat zijn de te verwachten structurele financiële effecten (kosten en besparingen) van de beleidsoptie voor decentrale overheden? (...) Hoe wordt de taakwijziging bij elke beleidsoptie bekostigd? Met Rijksmiddelen of eigen middelen decentrale overheden? (...) Als wordt bekostigd met middelen van het Rijk: welke uitkeringsvorm past bij het beleid? (...) Passen de middelen bij het gekozen ambitieniveau? (...) Als decentrale overheden geen of weinig beleidsvrijheid krijgen: hoe worden beperkingen in sturingsmogelijkheden opgevangen met de wijze van bekostiging om de risico's op te vangen?’

koepel(s) samen. Het verantwoordelijke vakdepartement draagt de kosten.²⁸⁰

Specifieke aandachtspunten: de doeltreffend-, doelmatig- en uitvoerbaarheid van elke beleidsoptie; verhouding voor- en nadelen per beleidsoptie; afweging daarvan per beleidsoptie.²⁸¹

- *Vraag 5: Wat is de voorkeursoptie?:*

Aan de hand van de UDO kan de voorkeursoptie worden bepaald, resulterend in een concreet voornemen. De koepel(s) van de decentrale overheden die door het voornemen worden geraakt, krijgt/krijgen vervolgens bij de formele consultatie de mogelijkheid om zowel een bestuurlijke appreciatie als een reactie op de uitgevoerde UDO op te nemen. De termijn hiervoor is maximaal twee maanden, en mogelijk als dat wordt afgesproken korter.²⁸² De UDO-stukken worden openbaar gemaakt bij het in consultatie gaan van het beleidsvoornemen. Ook de reactie van de koepel(s) wordt openbaar gemaakt. Daarmee – meent de handleiding – is er balans tussen de positie van het vakdepartement en die van de (koepels van de) decentrale overheden.²⁸³

Specifieke aandachtspunten bij Beleidskompasvraag 5: welke beleidsoptie blijkt het beste gezien het voorgaande; met welke indicatoren kan je het effect van de beleidsoptie meten; monitoring voor het volgen van de uitwerking van de beleidsoptie (bij voorkeur met lage informatielasten²⁸⁴); te hanteren toetspunten bij invoeringstoets na één jaar; goede evaluatiemomenten.²⁸⁵

Vervolgens komt in de handleiding nog specifiek de te maken keuze wat betreft de uitkering aan bod. (Zie ook het voorgaande en dan in het bijzonder de derde Beleidskompasvraag en de verdiepende vragen daarbij uit de eerste bijlage bij de handleiding.) Als de taak bij een provincie of gemeente wordt bekostigd met rijksmiddelen, dan moeten enkele voorwaarden in acht worden genomen. De voorkeursroute voor verstrekking van middelen zijn het provinciefonds en het gemeentefonds. Daarbij wordt gekozen voor een algemene uitkering of een decentralisatie-uitkering: ‘Sluit de verdeling van het budget aan bij de verdeling van de algemene uitkering, dan kan dit via de algemene uitkering. Is een andere maatstaf gewenst, dan kan worden gekozen voor een decentralisatie-uitkering.’²⁸⁶ Als de uitkering specifiek doelgebonden dient te zijn, dan kies je voor de specifieke uitkering. Dat is ook het geval indien ‘het gewenst is eenzijdig (niet-wettelijke) voorwaarden op te leggen vanuit het Rijk’. Een specifieke uitkering staat onderaan in de voorkeursvolgorde van uitkeringen.²⁸⁷

²⁸⁰ Handleiding UDO 2023, p. 5.

²⁸¹ Handleiding UDO 2023, p. 7.

²⁸² Zie ook art. 4 CIV en subpar. 3.5.

²⁸³ Handleiding UDO 2023, p. 5.

²⁸⁴ Waarbij wordt verwezen naar de IBI-spelregels. Zie ook subpar. 3.5.

²⁸⁵ Handleiding UDO 2023, p. 7.

²⁸⁶ Handleiding UDO 2023, p. 9. Zie over decentralisatie-uitkeringen ook p. 11 van de Handleiding: ‘Eén van de belangrijkste voorwaarden voor het gebruik van een DU is dat het stellen van voorwaarden door het Rijk bij de toekenning van een DU die de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden beperken niet is toegestaan. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan het verbinden van financiële, juridische of beleidsmatige consequenties aan het (niet) realiseren van opgelegde voorwaarden, of aan het (gedetailleerd) opschrijven van de wijze van besteding van de middelen.’

²⁸⁷ Handleiding UDO 2023, p. 9. Zie voor uitgebreidere informatie over dit alles het ‘Stroomschema uitkeringsvorm’ op p. 8 en de uiteenzetting over uitkeringsvormen op p. 11-12. Zie in juist meer algemene zin de

Vermeldenswaardig is tot slot nog de derde bijlage bij de handleiding. Daarin wordt de basis voor de financiële en bestuurlijke verhoudingen geschetst. Het gaat onder meer om normen uit de Gw, Pw, Gemw, Wschw, Fvw, CIV, Comptabiliteitswet (Cw) en het Beleidskompas, die veelal reeds in paragraaf 2 en/of deze derde paragraaf aan bod zijn gekomen.²⁸⁸

Overigens moeten mijn beschrijvingen in deze subparagraaf (met hang naar structuur/(timing van) stappen) met een korrel zout worden genomen, in elk geval wat betreft de UDO, gezien de wijze van toepassing daarvan in de realiteit. In een recent artikel op BZK-website *Overheid van Nu* waarin onder meer VNG-medewerker Polman (Programmamanager uitvoerbaarheid bij VNG Realisatie) aan het woord komt, zegt zij:

‘In de praktijk zie ik nog best veel verwarring over hoe een UDO uitgevoerd kan worden. De UDO ziet er op papier uit als een stappenplan, maar in werkelijkheid lopen die stappen vaak door elkaar heen. Het is daarom de kunst om de filosofie achter de UDO zo te internaliseren dat je flexibel om kunt gaan met het stappenplan, in plaats van dat je heel formeel bij elke stap vinkjes aan het zetten bent.’²⁸⁹

3.7 Het Normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen

Eveneens van januari 2023 is het Normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen (NIV). In het NIV staan normen over interbestuurlijke verhoudingen. Het vormt het toetsingskader voor de zojuist (subparagraaf 3.6) besproken UDO. BZK moet de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen bevorderen en bewaken en toetst dan ook de ‘beleids- en wetsvoorstellen van het Rijk waarin een rol is weggelegd voor de provincies en gemeenten’ (waarbij wordt verwezen naar de in paragraaf 2 van dit preadvies besproken artikelen 114 Pw en 116 Gemw). BZK dient een oordeel te geven over de vormgeving van het bestuurlijk, financieel en informatiearrangement. Het belang daarvan, aldus het NIV, ‘komt onder andere tot uiting via het hokje *Overeenstemming met BZK (bestuurlijke en financiële consequenties voor decentrale overheden)* op het aanbiedingsformulier voor de Ministerraad’ (zie ook subparagraaf 3.4). Het NIV is richtinggevend voor het bereiken van die overeenstemming. Met het NIV wordt de manier waarop BZK voorstellen van vakdepartementen beoordeelt transparant en wordt aan die vakdepartementen een hulpmiddel geboden bij het ontwerpen van aan decentrale overheden rakend(e) beleid en wet- en andere regelgeving.²⁹⁰

Vervolgens worden deze normen op een rijtje gezet, gegroepeerd in vier categorieën – het *gelijkwaardigheidsbeginsel*, het *subsidiariteitsbeginsel*, *implementatie en proportionaliteitsbeginsel* en het *legaliteitsbeginsel* – en met verwijzing per norm naar de wettelijke bepalingen en bindende afspraken waaruit ze zijn samengesteld.²⁹¹ Voor de

informatie in subpar. 2.5 van dit preadvies. Zie over specifieke uitkeringen ook subpar. 3.1 over de Actieagenda Sterk Bestuur.

²⁸⁸ Zie Handleiding UDO 2023, p. 13.

²⁸⁹ OvN 2024. Vgl. Handleiding UDO 2023, p. 3 alsmede subpar. 3.2 v.w.b. het Beleidskompas (dat je dit kompas volgens zichzelf niet als een ‘strikt lineair proces’ moet zien).

²⁹⁰ NIV 2023, p. 2.

²⁹¹ NIV 2023, p. 3-4. In de bijlage bij het NIV zijn alle wettelijke bepalingen en bindende afspraken waaruit de normen zijn samengesteld opgenomen. Zie NIV 2023, p. 5-19.

overzichtelijkheid volgt nu een schematische (en soms enigszins samengevatte) weergave van de normen.

Overkoepelend beginsel	Aan het beginsel verbonden normen	Bepalingen en afspraken
Gelijkwaardigheidsbeginsel	1 Overheden betrekken elkaar tijdig en als een voornemen nog aanpasbaar is, decentrale overheden worden gekend.	112-114 Gemw; 110-112 Pw; 57 en 58 lid 1 Wschw; 4 lid 6 EHila; 4 CIV; 7.2 en 7.6 Avdr.
	2 Betrokkenheid bij de kabinetsformatie van het IPO, de VNG en de UvW m.b.t. gezamenlijke opgaven voor rijk en decentrale overheden (incl. (inter)bestuurlijke en financiële verhoudingen daarbij).	7 CIV.
Subsidiariteitsbeginsel	3 Als nieuwe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ontstaan of worden verplaatst, wordt altijd in overleg besproken op welk bestuursniveau en bij welk bestuursorgaan dit het beste kan (o.b.v. bijv. schaalniveau, expertise, benodigde beleidsvrijheid bij de uitvoering, vereiste samenwerking tussen overheden), met als uitgangspunt: <i>decentraal wat kan, centraal wat moet</i> . Differentiatie kan mogelijk en wenselijk zijn. Bevoegdheden in medebewind gaan in beginsel naar B&W, bij uitzondering de burgemeester of raad.	124 Gw; 109, 117, 147 Gemw; 106, 115, 143 Pw; 2 lid 2 Wschw; 4 lid 3 en 4 EHila; 2, 3, 6 sub b CIV; 2.13 en 5.23 Avdr.
Implementatie en proportionaliteitsbeginsel	4 Beleid heeft een helder doel, lost een concreet probleem op en de gekozen maatregelen zijn proportioneel t.o.v. het probleem.	3.1 Cw.
	5 Beleid moet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Met onderbouwing van de uitvoerbaarheid, i.c.m. de beoogde resultaten en beschikbare middelen en capaciteit, anticiperend op voorziene moeilijkheden en bijbehorende oplossingen.	1, 5 CIV.
	6 Het Rijk geeft vroegtijdig inzicht in de bestuurlijke, financiële en praktische gevolgen (indien van toepassing ook arrangementen voor toezicht, de spelregels voor interbestuurlijke informatie-uitwisseling, geldende uitvoeringstoetsen en de uitwerking in de verschillende geografische regio's). Inzicht bieden in de bestuurlijke, financiële en praktische gevolgen betekent dat bij alle concepten voor wet- en regelgeving die de interbestuurlijke verhoudingen raken, in de UDO de argumenten en motieven worden genoemd op basis waarvan de naleving van de CIV kan worden beoordeeld.	108 lid 3, 114 lid 2 Gemw; 105 lid 3, 112 lid 2 Pw; 5 CIV; 3.1 Cw; 2 Fvw; 4.46, 5.24 Avdr.
	7 De bestuurlijke verantwoordelijkheid is in balans met de financieringsvorm en het beschikbare instrumentarium. Onderbouwd is waarom dit beleid bij de betrokken decentrale overheden wordt belegd (bijv. inhoudelijke noodzaak/samenhang andere taak). Bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid is op dezelfde plek belegd. De middelen passen bij het ambitieniveau en de uitkeringsvorm past bij het geformuleerde beleid en de mate van beleidsvrijheid.	108 lid 3, 116 lid 1 Gemw; 105 lid 3, 114 lid 1 Pw; 1, 6 sub c CIV; 16 lid 2, 17a lid 1 Fvw.
	8 Het financiële arrangement is passend en eenvoudig. De financiële dekking wordt onderbouwd. Er worden bij voorkeur	108 lid 3 Gemw; 105 lid 3 Pw; 98

	geen kan-bepalingen gebruikt, tenzij decentrale overheden dit willen. Wordt er gekozen voor een kan-bepaling om Rijksbeleid mee vorm te geven, dan dient ook voorzien te worden in een adequate bekostiging.	Wschw; 9 EHila; 1, 6 sub c CIV; 2 Fvw.
	9 Het informatiearrangement is passend en eenvoudig. Onderbouwd is welke informatie wordt verzameld en waarom. Duidelijk is wie de informatie behandelt en op welke manier.	1 CIV.
	10 Nieuw beleid is in beginsel van toepassing op Caribisch NL. <i>Comply or explain</i> . Inzicht wordt gegeven in het financiële arrangement van het nieuwe beleid.	4.46, 5.23, 7.2 Avdr; 136, 211 en 212 lid 2 WolBES; 87 FinBES.
	11 Volksvertegenwoordigers moeten kaders kunnen stellen en controleren voor een goede uitoefening van publieke taken. O.a. moet gecontroleerd kunnen worden hoe de schaarse middelen besteed zijn. Decentrale overheden krijgen daarbij zo veel mogelijk beleidsvrijheid en zo min mogelijk centrale regels zodat de gekozen organen hun eindverantwoordelijkheid kunnen waarmaken.	125 lid 1 Gw; 116, 147, 147a, 155, 155a, 169, 189 Gemw; 114, 143, 143a, 151, 151a, 167, 193 Pw; 4 lid 5 EHila.
Legaliteitsbeginsel	12 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden behoeven heldere afbakening en eenduidige verdeling over bestuurslagen en bestuursorganen. De betreffende overheid heeft voldoende instrumenten/bevoegdheden voor de uitvoering.	108, 109, 147, 160, 172 Gemw; 105, 106, 143, 158, 175 Pw; 56 Wschw; 4 lid 4 EHila; 5.23 Avdr.
	13 Er is een gebalanceerde vormgeving van de verhouding functioneel versus territoriaal bestuur. Belegging van een taak bij functioneel, behoeft onderbouwing waarom territoriaal geen doelmatige en doeltreffende taakuitoefening kon bereiken. Dan moet worden beoordeeld of het nodig is of het territoriaal bestuur voldoende invloed kan uitoefenen rond aspecten die zijn beleidsdomein direct raken. Bij noodzaak tot taakuitoefening onafhankelijk van de politiek, kan functioneel bestuur middels een ZBO worden vormgegeven.	115 Gemw; 113 Pw; 59 Wschw; 2.13 Avdr.

4. Reflectie

In de voorgaande paragrafen zijn hier en daar al enige (vaak slechts kleine) kanttekeningen geplaatst bij de beschreven materie/instrumenten/documenten. De opdracht voor dit preadvies luidt evenwel onder meer om te reflecteren op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren.²⁹² Daarom zal in deze paragraaf wat uitgebreider bij wat meer overkoepelende dan wel fundamentele kwesties aangaande de betreffende wetgeving en met name het betreffende wetgevingsbeleid stil worden gestaan.

Deze reflecties zien achtereenvolgens erop of:

- Sprake is van een helder geheel aan ‘wetgevingsbeleid’;
- De betreffen regels/normen/afspraken niet te slap zijn;
- Werken ‘als één overheid’ net zo mooi is als het klinkt;
- Het adagium ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ wel strookt met de huidige praktijk/ontwikkelingen en of zo’n adagium (of het nu wel of niet met de praktijk strookt) überhaupt wel wenselijk is;
- Het onderzoek naar UDO’s waardevol verbreed zou kunnen worden door het instrument op situaties uit het pre-UDO-tijdperk toe te passen;
- Er bij de Academies waarvan de opleidingsactiviteiten door JenV tot het wetgevingsbeleid worden gerekend,²⁹³ veel wordt gedaan met het wetgevingsbeleid dat in dit preadvies centraal staat.

Een helder geheel?

Van Ommeren gaf in 2012 over het wetgevingsbeleid aan dat in de praktijk de versnippering van al de rapporten, toetsen en checklists een probleem vormt,²⁹⁴ maar ook dat de Aanwijzingen voor de regelgeving en het IAK (de voorloper van het Beleidskompas) respectievelijk de rol van kapstok vervullen en een veelheid aan toetsen en checklists bijeenbrengen. Hoe staat dat er – in het bijzonder ten gevolge van de in 2023 van start gegane Actieagenda Sterk Bestuur en hetgeen daaraan gekoppeld/uit voortgevloeid is – momenteel voor? Is op dit gebied binnen het wetgevingsbeleid sprake van versnippering of is sprake van een helder geheel (of iets daartussenin)?

(Het betreffende deel van) het wetgevingsbeleid, dus het totaalplaatje van het Beleidskompas, de Avdr, het Dvdr, de CIV, de (Handleiding) UDO en het NIV, is – naar mijn mening althans, en met de kanttekening dat dit natuurlijk ook aan mij kan liggen – een best lastig totaalpakket om goed te overzien. En ik zou bijvoorbeeld het Beleidskompas, met alle stappen en verwijzingen en scans en vragenlijstjes met soms tientallen vragen, in elk geval denk ik een

²⁹² Zie par. 1.

²⁹³ ‘Onderdeel van het wetgevingsbeleid is het aantrekken en opleiden van nieuwe en zittende wetgevingsjuristen. De Academie voor Wetgeving en Academie voor Overheidsjuristen vervullen daarbij een centrale rol’ (par. 1).

²⁹⁴ Van Ommeren 2012, par. 4.1.2.

behoorlijk imponerend stramien vinden als ik er in de praktijk mee zou moeten gaan werken. De Beleidskompas-website is zo opgebouwd dat je er stap voor stap doorheen kan lopen en (mede) gebaseerd daarop een planning/werkschema voor het betreffende te vormen/wijzigen beleid kan maken. Desalniettemin is (het doorlopen van) het Beleidskompas – zo geeft de website zelf aan –, hoewel de vragen van het Beleidskompas op elkaar voortbouwen, ‘geen strikt lineair proces’. ‘Het is raadzaam antwoorden op de voorgaande vragen naar aanleiding van de voorliggende fase steeds opnieuw te bekijken met de nieuwe inzichten’.²⁹⁵ Iets vergelijkbaars geldt voor de UDO. Zoals ook aan bod kwam in subparagraaf 3.6 zegt VNG-medewerker Polman (Programmamanager uitvoerbaarheid bij VNG Realisatie) in een recent artikel op BZK-website *Overheid van Nu*:

‘In de praktijk zie ik nog best veel verwarring over hoe een UDO uitgevoerd kan worden. De UDO ziet er op papier uit als een stappenplan, maar in werkelijkheid lopen die stappen vaak door elkaar heen. Het is daarom de kunst om de filosofie achter de UDO zo te internaliseren dat je flexibel om kunt gaan met het stappenplan, in plaats van dat je heel formeel bij elke stap vinkjes aan het zetten bent.’²⁹⁶

Wat betreft dat totaalplaatje geldt wel dat, zoals in paragraaf 3 aan bod kwam, de documenten/instrumenten op veel plekken hun onderlinge samenhang expliciteren.²⁹⁷ Zeker het NIV brengt bovendien veel van de relevante normen op één plek bij elkaar.²⁹⁸ Dit geldt ook voor de Handleiding UDO, zij het dat daar een wat korter en minder compleet plaatje wordt gegeven.²⁹⁹ Los ervan of je het met al die normen eens bent (qua bijvoorbeeld inhoud, vorm en/of kracht) en hoe je deze instrumenten/documenten waardeert, is het expliciteren van de onderlinge verhoudingen, het bij elkaar brengen van bepalingen, normen en afspraken, en het bieden van overzicht mijns inziens toe te juichen vanuit een oogpunt van duidelijkheid, efficiëntie en werkbaarheid (en het tegengaan van de in 2012 door Van Ommeren beschreven versnipperdheid).

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er geen ruimte voor verbetering is. Het is goed om die samenhang/onderlinge relaties tussen al deze (onderdelen van de) documenten (en eventueel ook andere relevante documenten/instrumenten) zo duidelijk en consequent mogelijk in kaart te brengen, op logische plekken in de documenten zelf en het liefste zonder onnauwkeurigheden. De documenten/instrumenten bevatten in deze opzichten mijns inziens nog enige ruimte voor verbetering.³⁰⁰

Enkele algemene aandachtspunten (voorzien van voorbeelden) ten aanzien hiervan, op basis van zaken die ik tegenkwam naar aanleiding waarvan ik aldus stel dat er ruimte voor verbetering is:

²⁹⁵ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/structuur-van-het-beleidskompas> (geraadpleegd op 5 september 2024).

²⁹⁶ OvN 2024. Vgl. ook Handleiding UDO 2023, p. 3.

²⁹⁷ Zie bijvoorbeeld nr. 10a Dvdr en de toelichting op aanw. 7.6 Avdr.

²⁹⁸ Zie NIV 2023. Zie ook een (algemener) overzicht als <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen> (geraadpleegd op 7 september 2024). Zie subpar. 3.7.

²⁹⁹ Zie bijlage 3 (p. 13) van de Handleiding UDO 2023. Zie subpar. 3.6.

³⁰⁰ Zie ook par. 3 van dit preadvies waar op diverse plekken al (kleine) kanttekeningen werden geplaatst.

- *Expliciteer in een document/instrument de verhouding tot gerelateerde documenten.*
Op BZK-website *Overheid van Nu* wordt de UDO onderdeel van de CIV genoemd.³⁰¹ Volgens de BZK-brief ‘Voortgang Actieagenda Sterk Bestuur’ is de UDO onderdeel van het Beleidskompas.³⁰² De Handleiding UDO typeert de UDO als procesmatige invulling van normen uit de Pw en Gemw, waarbij wordt aangesloten ‘bij de eisen die het Beleidskompas stelt aan het proces van totstandkoming van beleid en regelgeving’,³⁰³ maar noemt ook de totstandkoming van een UDO ‘onderdeel van het beleidsvormingsproces via het Beleidskompas’.³⁰⁴ Wellicht is al het voorgaande waar, maar het zou mijns inziens niet misstaan om dat dan te expliciteren.
Ook als documenten elkaar gaan duiden is het belangrijk dat de gegeven informatie duidelijk en accuraat is. Zo staat bijvoorbeeld in het Beleidskompas: ‘Voor deze aandachtspunten zijn eisen opgenomen in verschillende organieke wetten en afspraken gemaakt in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Civ) (geactualiseerd in 2023) die bijdragen aan een goed samenspel tussen de verschillende decentrale overheden.’³⁰⁵ Die laatste woorden – samenspel tussen de verschillende decentrale overheden – doen mijns inziens niet echt recht aan de inhoud en reikwijdte van de CIV, aangezien het onder meer juist de verhouding centraal-decentraal is waar de code op ziet.³⁰⁶ Ik zou in deze passage het woord ‘decentrale’ dan ook schrappen.
- *Laat geen misverstand erover bestaan naar welk(e) document(en) wordt verwezen.*
De Handleiding UDO verwijst naar de ‘IBI-spelregels’,³⁰⁷ waarbij de link ‘<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-121986.pdf>’ wordt gegeven.³⁰⁸ De CIV verwijst ook naar deze spelregels, zie artikel 1: ‘Alleen de noodzakelijke interbestuurlijke informatie (conform de spelregels Interbestuurlijke informatie, verder te noemen: IBI-spelregels) wordt opgevraagd.’ Hierbij wordt echter geen link/vindplaats gedeeld. Door te *googelen* kom je alsnog vrij snel bij hetzelfde document uit als waarnaar de Handleiding UDO verwijst. Je vraagt je dan – althans: ikzelf deed dat – bij zo’n Google-resultaat wel af of dit sowieso (de meest recente versie van) het goede document is. (Zeker aangezien dit stuk van 2011 is.) Kortom: het zou goed zijn om bij verwijzingen zo concreet en accuraat mogelijk te zijn, zoals in de Handleiding UDO.
In dit licht kan ook worden gedacht aan het hanteren van een consequente benaming van andere documenten. Zo wordt de ‘Code Interbestuurlijke Verhoudingen’ vaak met drie hoofdletters geschreven,³⁰⁹ maar soms ook met alleen een hoofdletter C (en soms

³⁰¹ OvN 2024.

³⁰² BZK 2024a, p. 12.

³⁰³ Handleiding UDO 2023, p. 2.

³⁰⁴ Handleiding UDO 2023, p. 4.

³⁰⁵ Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheidstoets-decentrale-overheden-en-normenkader-interbestuurlijke-verhoudingen> (geraadpleegd op 7 september 2024).

³⁰⁶ Zie CIV 2023, p. 2.

³⁰⁷ Handleiding UDO 2023, p. 7. Zie subpar. 3.6.

³⁰⁸ Handleiding UDO 2023, p. 15.

³⁰⁹ Zie de code zelf (CIV 2023). Zie ook Handleiding UDO 2023, p. 2, 13 en 15; BZK 2024a, p. 8 en 14.

wisselt de schrijfwijze zelfs per document).³¹⁰ Dit lijkt wellicht een beetje zeurderig van mij, maar denk bijvoorbeeld aan het onderscheid tussen de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).³¹¹ Het is een kleine moeite om een consequente schrijfwijze te hanteren en het kan misverstanden voorkomen.

- *Zorg dat alle verwijzingen kloppen en logisch zijn.*

De pagina van het Beleidskompas ‘BZK interbestuurlijk’ geeft bijvoorbeeld onderaan een overzicht met gerelateerde pagina’s, met daarin ook de pagina BZK interbestuurlijk zelf.³¹² Het is ook hier weer slechts een detail natuurlijk, en het is niet zo dat ik urenlang verward in een doorklik-*loop* ben beland, maar toch: de lijstjes en overzichten binnen het in paragraaf 3 beschreven geheel zijn reeds talrijk en soms lang, en het behouden van het overzicht kan (zo heb ik dat in elk geval, zeker aan het begin van het schrijven van dit preadvies, ervaren) af en toe best uitdagend zijn. Het zou daarom mooi zijn als dit soort onvolkomenheden zo veel mogelijk worden vermeden.

- *Zorg dat alle verwijzingen compleet zijn.*

Zoals hierboven wordt opgemerkt, wordt in de documenten/instrumenten op allerlei plekken verwezen naar wetten en/of andere instrumenten. Dat is, zoals eveneens opgemerkt, vanuit duidelijkheid en overzichtelijkheid zeker toe te juichen. Extra waardevol wordt dit, als men er wel scherp op is dat dergelijke verwijzingen en overzichten compleet zijn. In de Handleiding UDO wordt bijvoorbeeld in bijlage 3 (‘Basis wet- en regelgeving’) gewezen op allerlei bepalingen en instrumenten. Van de Gemeentewet zijn dit de artikelen 108, 116 en 117 en van de Provinciewet de daarmee corresponderende artikelen 105, 114 en 115.³¹³ In de handleiding wordt het UDO-proces echter in eindnoot 9 als volgt omschreven: ‘Het proces van de UDO en de mogelijkheid van de koepels om op het beleidsvoornemen en de UDO te reageren en de openbaarmaking van het geheel, geeft invulling aan de eisen van de artikelen 112 en 113 Gemw, 110 en 111 Pw (...).’³¹⁴ Het is mijns inziens opmerkelijk en niet heel duidelijk en logisch dat deze volgens de handleiding zelf zo cruciale bepalingen niet in het overzicht in de bijlage staan met de ‘Basis wet- en regelgeving’.³¹⁵

- *Zorg dat de documenten geen onderlinge inhoudelijke ruis vertonen.*

Zo staat bijvoorbeeld in norm 3 NIV: ‘Met bevoegdheden in medebewind wordt in beginsel het college belast, en *bij uitzondering* (door de wetgever) de burgemeester of *de raad*’ (cursiveringen toegevoegd). In aanwijzing 5.23, eerste lid, sub a, Avdr staat

³¹⁰ Zie NIV 2023, p. 2 en 3 versus p. 15 en 16; nr. 10a Dvdr versus nr. 18 Dvdr; <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/communicatie/bestuurlijk-overleg> versus <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheidstoets-decentrale-overheden-en-normenkader-interbestuurlijke-verhoudingen> (beide geraadpleegd op 7 september 2024).

³¹¹ Vgl. aanw. 4.25 Avdr en <https://onzetaal.nl/taalloket/wetsnamen-schrijven> (geraadpleegd op 7 september 2024).

³¹² Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/toetsingsinstanties/bzk-interbestuurlijk> (geraadpleegd op 5 september 2024).

³¹³ Handleiding UDO 2023, p. 13.

³¹⁴ Handleiding UDO 2023, p. 15.

³¹⁵ Vgl. het uitgebreidere overzicht in de normen van en de bijlage bij het NIV. Zie NIV 2023, p. 3 e.v.

echter: ‘Indien bevoegdheden aan gemeenten, provincies of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden toegekend: (...) wordt de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, het vaststellen van de kaders van het beleid en het nemen van een besluit dat een sterke democratische legitimatie nodig heeft, in beginsel toegekend aan de gemeenteraad, provinciale staten of de eilandsraad’.³¹⁶ Dat lijkt me een nogal andere aanvliegroute (die vanuit democratisch perspectief te prefereren is) ten opzichte van de hoofdregel-uitzondering-constructie die het NIV hanteert.³¹⁷

Verder is er in het geheel aan documenten en instrumenten (nu nog) een grote afwezigheid: het *beleidskader decentraal bestuur*, met kort gezegd criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald waar een taak het beste kan worden belegd.³¹⁸ Zodra dit beleidskader er is, zal het, net als de UDO en het NIV, een plekje in tenminste het Beleidskompas en de Avdr moeten krijgen ten behoeve van de samenhang binnen en overzichtelijkheid van het geheel.³¹⁹ Bovendien kan, om het beleidskader extra kracht bij te zetten, een stevige basis in formele wetgeving voor het beleidskader worden gecreëerd.³²⁰

Zojuist en vooral in paragraaf 1 is verder Van Ommerens opmerking aangehaald dat de Avdr en het Beleidskompas voor het nodige overzicht in het geheel kunnen zorgen. Ik denk dat het zeker gezien de status van de Avdr (de grote waarde die er in de regelgevingspraktijk aan wordt gehecht³²¹), goed zou zijn om, zodra de Actieagenda Sterk Bestuur wat langer loopt en er dus (nog) meer ervaring is opgedaan met de geactualiseerde CIV, het NIV en met name het toekomstige beleidskader en de UDO, te bezien met welke (kern)elementen daaruit de Avdr en eventueel ook het Beleidskompas zouden kunnen worden aangevuld. In bijvoorbeeld bijlage 1 van de Handleiding UDO, staan denk ik heel belangrijke ‘verdiepende vragen’.³²² En momenteel is het zo dat aandachtspunten uit het lijstje (waar deze verdiepende vragen bij horen)³²³ in de praktijk kunnen worden overgeslagen, waarbij het *vakdepartement* zelfs het eindoordeel heeft indien het vakdepartement, BZK en de koepel(s) van opvatting verschillen welke aandachtspunten relevant zijn en moeten worden behandeld.³²⁴ Aanvulling met kernelementen uit degelijke onderdelen van het wetgevingsbeleid van de Avdr – zoals in aanwijzing 7.6 en/of de toelichting daarop – kan de overzichtelijkheid en samenhang in het geheel bevorderen, alsook dus dit geheel krachtiger en voor de belangrijkste kwesties ‘waterdichter’ maken. En dat laatste brengt mij op het volgende punt: is het wetgevingsbeleid wel krachtig (genoeg)?

Slappe afspraken?

³¹⁶ Vgl. ook Handleiding UDO 2023, p. 9.

³¹⁷ Vgl., ook i.r.t. – niet onbelangrijk – de betreffende Grondwetsartikelen, Van der Woude 2024b, par. 5. Zie ook Elzinga 2021, p. 30-32.

³¹⁸ Zie subpar. 3.1.

³¹⁹ Vgl. Berenschot 2023, p. 21.

³²⁰ Vgl. Elzinga 2021, p. 14-15 en 17 en Berenschot 2023, p. 21.

³²¹ Zie subpar. 3.3 en m.n. par. 1 (incl. het citaat van De Kok aldaar).

³²² Handleiding UDO 2023, p. 9-10. Zie subpar. 3.6.

³²³ Zie Handleiding UDO 2023, p. 6-7.

³²⁴ Handleiding UDO 2023, p. 6.

Een belangrijk punt van kritiek op het wetgevingsbeleid betreffende decentralisatie en de positie van decentrale overheden, is dat het dikwijls gaat om nogal ‘slap’ recht³²⁵ en bovendien veelal slechts om afspraken.³²⁶ Wat er van dergelijk beleid, zachte/lege normen en mooie intenties in werkelijkheid terechtkomt, is zeer afhankelijk van wat de betrokkenen er in de praktijk van maken.³²⁷

Onder het vorige kopje in deze vierde paragraaf wees ik er al op dat UDO-elementen kunnen worden overgeslagen als die niet relevant worden geacht, waarbij het vakdepartement bij onenigheid hierover beslist (en niet BZK en/of de koepels).³²⁸ De lichtheid van de UDO blijkt ook in een recente en hierboven al aangehaalde publicatie over UDO’s op BZK-website *Overheid van Nu*, waarin onder meer twee BZK-medewerkers aan het woord komen die (lijkt me) een reëel beeld schetsen dat evenwel zorgen op dit punt bevestigt. De een zegt:

‘Af en toe schuren de UDO-trajecten en dat mag ook. Uiteindelijk is het vakdepartement namelijk wel eindverantwoordelijk. Dat kan zeggen: leuke ideeën VNG, maar we gaan het toch op een andere manier doen dan jullie willen. Maar dan hebben ze wel iets uit te leggen.’³²⁹

Dit illustreert hetgeen hierboven is aangegeven: uiteindelijk hakt het vakdepartement de knopen door.³³⁰ De andere BZK-medewerker die aan het woord komt, wijst op nog een andere, evenzeer belangrijke dimensie hierbij, namelijk die van politiek versus ambtenarij:

‘Het verschil tussen ambtelijk en bestuurlijk is hierin belangrijk. Het speelt de uitvoerbaarheid weleens parten dat men ambtelijk wel bereid is een UDO-traject te doorlopen, maar dat er bestuurlijk toch te veel druk vanuit de minister of de Kamer is. Dat is iets waarvan je hoopt dat het op ieders netvlies komt, al is het tegelijk ook iets dat hoort bij de wereld waarin we werken.’³³¹

(Het is natuurlijk ook aan de Kamers om juist toe te zien op politieke druk die leidt tot gehaaste, ondoordachte of anderszins kwalijke ontwikkelingen bij decentraliseren, zoals het

³²⁵ Zie subpar. 2.2 (over o.a. het EHila en art. 124 Gw), incl. de verwijzingen aldaar. En vgl. over de Pw en de Gemw Elzinga 2021, p. 17: ‘Een mede-ondertekenings-bevoegdheid is eerder voorgesteld en toen niet gerealiseerd en wel omdat werd volstaan met de *nogal zachte omgangsbepalingen* in Provincie- en Gemeentewet’ (cursivering toegevoegd).

³²⁶ Tekenend ervoor dat hetgeen nu op papier staat niet heel sterk is, lijkt mij bijv. (maar misschien lees ik er wel te veel in) dat de VNG in reactie op het hoofdlijnenakkoord van de PVV, de VVD, het NSC en de BBB heeft aangegeven dat in de nadere uitwerking van het akkoord moet worden ingezet op onder meer de borging van ‘*daadwerkelijke* inspraak van medeoverheden bij nieuw beleid’ (cursivering toegevoegd). Zie VNG 2024a, p. 21. Zie ook par. 1.

³²⁷ Vgl. AARvS 14 december 2022, W04.22.0132/I/Vo, onderdeel 2a (‘In hoofdzaak gaat het bij interbestuurlijke samenwerking om houding, gedrag en cultuur.’); BZK 2023, p. 6 (o.m.: ‘cultuur’) en 7 (o.m.: ‘goede relaties’); BZK 2024b, p. 1 (naast de instrumenten van de Actieagenda Sterk Bestuur blijft ‘*vooral* een aanpassing van onze *werkwijze en gedrag* van belang’ (cursiveringen toegevoegd)).

³²⁸ Handleiding UDO 2023, p. 6. Zie ook Handleiding UDO 2023, p. 4: ‘Komen het vakdepartement, BZK en de koepels van decentrale overheden *niet binnen een redelijke termijn tot overeenstemming over de omvang van de UDO dan wel over de inschakeling van een externe partij, dan beslist het vakdepartement* als penvoerder met inachtneming van het Beleidskompas’ (cursivering toegevoegd).

³²⁹ OvN 2024.

³³⁰ Vgl. ook p. 19 van het hoofdlijnenakkoord: ‘De medeoverheden worden vroegtijdig betrokken bij voorbereiding van beleid en van wetgeving; de wetgever hakt uiteindelijk de knopen door’ (zie par. 1).

³³¹ OvN 2024.

hierboven genoemde overslaan van aandachtspunten bij UDO's (zeker als het vakdepartement dat wel wil(de), maar BZK en/of de koepel(s) niet.)

Als het veelal slechts gaat om afspraken in plaats van (harde) regels, dan komt aldus veel aan op de bereidheid om daar in de praktijk op een serieuze en oprechte manier mee om te gaan. Vergelijk hetgeen in de CIV zelf wordt aangegeven en benadrukt: 'De ervaring leert dat het niet alleen gaat om de afspraken, maar juist ook om de beleving en toepassing ervan. De UvW, de VNG, het IPO en het Rijk spannen zich ervoor in de code levend te houden en te voeden met goede casuïstiek.'³³² Dat is natuurlijk al een belangrijk gegeven – je moet je eigen zwaktes kennen, oftewel, toegepast op deze materie, in de eerste plaats hopen dat de betrokken actoren zich bewust ervan zijn dat de waarde van de documenten niet zozeer in de normen/afspraken uit die documenten zelf zit, maar met name in de verhoopde toepassing die zij er vervolgens zelf in de praktijk aan geven.

Belangrijk is dat hierbij bovendien wordt gewaakt tegen 'minimumgedrag', oftewel het te zeer focussen op wat 'moet' van de codes/normen/afspraken en het niet breder kijken naar wat zinvol en constructief is om te doen.³³³ Bijvoorbeeld op het vlak van communiceren met elkaar. Ik licht dit aspect uit, aangezien in het recente verleden een vrij ferm signaal vanuit een van de koepels werd gegeven dat het op het communicatievlak nog niet helemaal goed loopt. In september 2023 gaf de VNG namelijk aan:

'In de Actieagenda stelt de minister dat de normeringssystematiek niet los te zien is van de interbestuurlijke verhoudingen. Daar zijn wij het van harte mee eens. Alleen waar de minister graag benadrukt in goed overleg met ons te zijn, ervaren wij dat duidelijk anders. Het Overhedenoverleg op woensdag 6 september is de eerste keer dat we als decentrale overheden op het hoogste niveau met dit kabinet overleggen.'³³⁴

Ook staat in het zojuist geciteerde stuk van *Overheid van Nu* dat bij vakdepartementen nog wel eens wat moeite/weerstand bestaat wat betreft het (tijdig) betrekken van medeoverheden:

'Die vroegtijdige betrokkenheid is niet op elk departement gemeengoed. Bij het ministerie van BZK proberen we dat voor elkaar te krijgen, maar dat gaat nog niet altijd goed. (...) Op verschillende departementen hoor je er nog weleens gepruttel over dat we de uitvoerende overheidslaag nu zo snel mogelijk moeten betrekken, maar omdat de UDO kabinetsbeleid is, kunnen we dan zeggen dat dit nu gewoon de manier is waarop we bij het rijk beleid ontwikkelen.'³³⁵

Hel is gezien het voorgaande goed om kritisch te bekijken op welke punten je ter compensatie dan wél enige stevige, afdwingbare elementen in het geheel van regelgeving en

³³² CIV 2023, p. 2. Zie ook expliciet over de niet-hardheid art. 11 sub b CIV: 'De naleving van deze code is niet in rechte afdwingbaar.'

³³³ In de zin van: als we maar doen wat er staat, dan doen we genoeg.

³³⁴ Zie <https://vng.nl/nieuws/inbreng-commissiedebat-versterking-lokaal-bestuur> (geraadpleegd op 31 augustus 2024).

³³⁵ OvN 2024. Zie daarin ook: 'Van het ene departement krijg je twee dagen om nog naar het voorgenomen beleid te kijken en bij het andere departement word je bijna standaard heel vroeg aan tafel gevraagd.' Vgl. Berenschot 2023, p. 22-23.

wetgevingsbeleid betreffende deze materie kan bewerkstelligen.³³⁶ De decentrale overheden zitten in het huidige systeem in een zwakkere, of in elk geval afhankelijker positie dan het rijk, zowel juridisch als financieel.³³⁷ Dit is te meer een moeizaam gegeven als je geen geschillenbeslechtsmechanisme hebt/wil³³⁸ (waarvan je je in afwijking van de minister van BZK/de Actieagenda Sterk Bestuur natuurlijk kan afvragen of introductie hiervan niet toch wenselijk zou zijn³³⁹), terwijl je als decentrale overheid aan een flink deel van de normen niet zo veel bescherming ontleent (zoals artikel 124 Gw en het EHila) of als die normen slechts niet in rechte afdwingbare afspraken zijn (zoals de CIV) of als je de vakdepartementen (en niet (de koepels van) de decentrale overheden of ook maar BZK) op cruciale punten het laatste woord geeft (zoals bij de UDO).

Hoe zou je dit kunnen doen? Dit zou in de eerste plaats kunnen door decentrale overheden, hun koepels en/of BZK een sterkere positie te geven ten opzichte van vakdepartementen. In het bijzonder denk ik daarbij aan enkele zojuist aangestipte UDO-kwesties waarin het vakdepartement het laatste woord heeft gekregen (bij verschil van mening over de omvang van de UDO, de inschakeling van een externe partij en wat de relevante aandachtspunten zijn³⁴⁰). Een andere belangrijke kwestie is verder de medeondertekening door de minister van BZK. In de recente voortgangsrapportage bij de Actieagenda Sterk Bestuur staat: ‘Ook gaat de Raad van State in op medeondertekening door de minister van BZK van medebewindwetgeving(...). Zoals gezegd, laat ik het aan het volgende kabinet om het advies van de Raad van State van een inhoudelijke reactie aan uw Kamer te voorzien.’³⁴¹ Een belangrijk punt is hoe je medeondertekening zou vormgeven. Krijgt die een ruime of een smalle reikwijdte? Zo heeft Elzinga voorgesteld: ‘Voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister.’³⁴²

³³⁶ Vgl. Berenschot 2022, p. 20.

³³⁷ Vgl. ROB 2021b, p. 10: ‘Er wordt veel gesproken over gelijkwaardigheid van overheidspartners. Maar feitelijk moet geconstateerd worden dat de beschikkingsmacht over publieke middelen grotendeels bij het Rijk ligt, en dat de landelijke politiek het laatste woord heeft. Dit is op zich niet bezwaarlijk, zolang de wetten, regels en codes(...) nageleefd worden die de financiële verhoudingen tussen overheden goed laten werken. Maar die naleving blijkt onvoldoende geborgd te zijn, waardoor het stelsel steeds meer uit de rails loopt en een zich herhalend, onproductief patroon ontstaat in discussies tussen overheden. Decentrale overheden vragen steeds vaker om een onafhankelijke arbiter.’ Zie ook Peters e.a. 2020, p. 1 en 3.

³³⁸ Zie BZK 2024b, p. 4: ‘Vanuit de actieagenda sterk bestuur is gesteld dat een permanent en generiek mechanisme van geschillenbeslechting niet bijdraagt aan het oplossen van de oorzaken van bestaande (financiële) spanningen.’ Zie ook BZK 2023, p. 11. Zie verder art. 11 sub b CIV: ‘De naleving van deze code is niet in rechte afdwingbaar.’

³³⁹ Zie ROB 2021b, p. 25; Peters e.a. 2020, p. 3; Elzinga 2021, p. 19. Vgl. ook VNG 2024a, p. 2 en 21: ‘Het zou goed zijn als het nieuwe constitutioneel hof ook de scheidsrechter wordt die ervoor kan zorgen dat de rijksoverheid zich aan de eigen wetten op het gebied van medebewind houdt. (...) Een constitutioneel hof is alleen bedoeld om wetten in formele zin aan de Grondwet te kunnen toetsen. Het akkoord en het beoogde constitutioneel hof bieden geen handelingsperspectief voor gemeenten bij verschil van mening over beoogde medebewindstaken en onverwachte ontwikkelingen bij de uitvoering hiervan, terwijl dit wel essentieel is voor een gelijkwaardige verhouding met de rijksoverheid. Als het constitutioneel hof ook bij geschilbeslechting tussen overheden een rol kan spelen, is dat een welkome aanvullende waarborg.’

³⁴⁰ Handleiding UDO 2023, p. 4 en 6.

³⁴¹ BZK 2024b, p. 4.

³⁴² Elzinga 2021, p. 26. Zie ook ROB 2021b, p. 24-25. Vgl. bijv. de (als ik het goed zie smallere) weergave in BZK 2023, p. 10.

Eveneens bij het toekomstige beleidskader decentraal bestuur is een aandachtspunt dat dit niet een document wordt waar al te makkelijk – bijvoorbeeld onder politieke druk³⁴³ – van kan worden afgeweken. Een sterke rol voor de minister van BZK³⁴⁴ en stevige motiveringseisen aan afwijking ervan (met bij voorkeur discursieve motivering³⁴⁵) zijn mijns inziens dan ook aangewezen.

Alles samen; werken als één overheid – klinkt heerlijk, maar is dat ook zo?

Een veelgehoorde spreuk, het ‘nieuwe toverwoord’, in het binnenlands bestuur is dat ‘we willen werken als één overheid’.³⁴⁶ Uiteraard is het van belang dat overheden elkaar niet tegenwerken en idealiter elkaar juist versterken (synergie) bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven, het bereiken van resultaten en het behartigen van het algemeen belang. Werken als één overheid, is evenwel wellicht nog wel een stap verder dan krachtig samenwerken (al, toegegeven, ligt dat er eigenlijk helemaal aan hoe je dit één-overheid-principe bij omarming ervan vervolgens in de praktijk handen en voeten geeft). Het *risico* op onduidelijkheden en vooral een gebrek aan gevoelde (eind)verantwoordelijkheid ligt mijns inziens bij zo’n toverwoord in elk geval op de loer. Want, gechargeerd gesteld, als iedereen ergens (een beetje) over gaat, gaat niemand erover.

Munneke noemde in 2022 de notie van gelijkwaardigheid weinig duidelijk en wees op een rapport met de titel *Als één overheid*. ‘In die benadering wordt een duidelijke verdeling van bevoegdheden ingeruild voor een bestuurlijke wens om de dingen ‘samen te doen’’, aldus Munneke.³⁴⁷ Hij vervolgt:

‘In de kern schuilt (...) daarin een vergaande verandering van de notie van decentralisatie. Waar het in het klassieke model zo is dat taken die te veelomvattend zijn voor gemeenten worden opgeschaald naar de provincie of naar het Rijk, lijkt de nieuwe benadering van decentralisatie te zijn dat taken die te groot zijn voor een gemeente door die gemeenten *samen* met provincie of Rijk worden gedaan. In plaats van opschaling is dus sprake van cumulatie. Dat roept vervolgens allerlei vragen op over de aansturing en regie en verantwoordelijkheid. Terecht heeft de Afdeling advisering van de Raad van State onlangs kritisch gereageerd op de ‘nieuwe overlegstructuren’ die die gezamenlijke problemen zouden moeten aanpakken.’³⁴⁸

³⁴³ Vgl. OvN 2024.

³⁴⁴ Vgl. Berenschot 2023, p. 23.

³⁴⁵ Zie verderop in deze paragraaf meer in dit licht, onder het kopje ‘Is het bestaan van zo’n adagium als ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ wel wenselijk?’.

³⁴⁶ ROB 2021b, p. 22: ‘Het werken als ‘één overheid’ is het nieuwe toverwoord.’ Vgl. ook BZK 2023, p. 6.

³⁴⁷ Munneke 2022. Zie ook Boogers in OvN 2022: “De gedachte van één overheid klinkt mooi”, zegt Boogers, ‘maar in de praktijk leidt het ertoe dat het vooral vakdepartementen zijn die aan de touwtjes trekken. Het zou helpen als we een soort afsprakenkader hebben. We moeten niet te makkelijk stellen dat we met zijn allen ergens verantwoordelijk voor zijn. Dat leidt ertoe dat niemand er echt over gaat. We moeten terug naar het adagium “je gaat erover of je gaat er niet over”’.

³⁴⁸ Munneke 2022. De passage van de AARvS waar Munneke (denk ik) op doelt, luidt: ‘Het kabinet zelf onderkent dat *de coördinatie en de regie te licht zijn georganiseerd* en dat dit een bedreiging vormt voor het tempo van uitvoering en de bestuurlijke samenwerking rondom het klimaatbeleid. Het kabinet doet daarom volgens de concept-Klimaatnota een aantal ingrepen: de inrichting van een programma energiesysteem, een nieuw Bestuurlijk Overleg Klimaat & Energie, versteviging van het Voortgangsoverleg Klimaatkkoord, verdere ontwikkeling van het wetgevingsprogramma klimaat en energie en verbetering van de monitoring van het klimaatbeleid.’

In de CIV wordt dit – het bestaan van deze nieuwe benadering – inderdaad benadrukt: samenwerking geschiedt op basis van *gelijkwaardig partnerschap* (artikel 2, sub a)³⁴⁹ en overheden werken samen ‘als waren ze één overheid’ (artikel 2, sub b). In de toelichting bij de CIV van januari 2023 wordt deze al in 2022 door Munneke geschetste beweging naar meer focus op *samen* en *als één overheid* werken bevestigd:

‘In de in 2013 opnieuw vastgestelde code lag de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende overheden vanuit de vraag: ga je erover of niet? In deze code ligt het accent op goed samenspel tussen overheden: krachten bundelen om zo maatschappelijke opgaven sneller, effectiever en democratisch gelegitimeerd aan te pakken.’³⁵⁰

Hetgeen Munneke in 2022 al opwierp, wordt hiermee des te prangender. Dit is niet in de laatste plaats het geval wanneer het gaat om stelselverantwoordelijkheid. Juist daarbij kan duidelijkheid over hoe ver verantwoordelijkheden reiken, van meerwaarde zijn. In de woorden van Peters e.a.:

Bij de voorbereiding van decentralisaties en zeker ook na de overdracht is er op rijksniveau druk op bewindslieden (van onder meer Tweede Kamer, landelijke media en landelijke belangenorganisaties, maar ook vanuit de departementen zelf) om met een beroep op de stelselverantwoordelijkheid te (blijven) sturen op de uitvoering en zelfs aanpassing van het beleid op hun terrein. *Bij toekomstige decentralisaties moet per geval worden gezorgd voor een duidelijke omschrijving van wat die stelselverantwoordelijkheid inhoudt.* Een dergelijke concretisering biedt Kamerleden *duidelijkheid wat wel en niet van de vakministers kan worden gevraagd*, en biedt bewindslieden de mogelijkheid om een consequente houding in te nemen wanneer de Tweede Kamer toch inbreuk maakt op de afbakening van verantwoordelijkheden tussen Rijk en decentrale overheden’ (cursiveringen toegevoegd).³⁵¹

Zie overigens norm 12 van het NIV, waarin heldere afbakening van taken benadrukt wordt, en ook wordt aangegeven: ‘Het is duidelijk welke bestuurslaag en welk bestuursorgaan voor welke taak verantwoordelijk is.’³⁵² Het is dan de vraag of een dergelijke norm uit een dergelijke bron voldoende tegenwicht biedt aan wat Munneke (mijns inziens terecht) benoemt, namelijk dat je met werken als ‘één overheid’ een duidelijke verdeling van bevoegdheden inruilt voor een bestuurlijke wens om de dingen samen te doen.

De Afdeling ziet het nieuw opgezette wetgevingsprogramma als een goede stap voorwaarts, en is daar positief over. Een voortvarende aanpak bij het daadwerkelijk tot stand brengen van nieuwe wetgeving is noodzakelijk. Verder zijn de oplossingen van het kabinet kleine ingrepen - vooral gericht op nieuwe overlegstructuren. Dat is niet genoeg. Bovendien kunnen deze ingrepen leiden tot *toenemende (inter)bestuurlijke drukte en complexiteit van de organisatie* in algemene zin. Dat komt de *voortgang niet ten goede*’ (cursiveringen toegevoegd). Zie AARvS 30 september 2021, W18.21.0275/IV, onderdeel 3. Vgl. ook Raad van State 2024, p. 52 (‘Aangezien de concept-Klimaatnota vrijwel niet verwees naar de positie van decentrale overheden is het advies aan het kabinet om in de Klimaatnota in te gaan op de veranderende verhouding tussen de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen bij het behalen van de klimaatdoelen. *Duidelijk moet zijn welke resultaten op welk moment door welke overheid moeten zijn bereikt*’ (cursivering toegevoegd)) en AARvS 24 maart 2021, W04.20.0440/I, onderdeel 4.

³⁴⁹ Zie ook norm 1 van het NIV.

³⁵⁰ CIV 2023, p. 5.

³⁵¹ Peters e.a. 2020, p. 2.

³⁵² Vgl. ook BZK 2023, p. 7 (‘rollen scherper maken’).

Regie versus ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’

Overigens spreekt Munneke in het voorgaande citaat onder meer over vragen over *regie*. Op dat punt doet zich zoals door de minister van BZK zelf aangekaart in de brief ‘Voortgang Actieagenda Sterk Bestuur’ (zie subparagraaf 3.1) een spanning voor tussen recente ontwikkelingen en het stelsel zoals op hoofdlijnen geschetst in paragraaf 2 (met name subparagraaf 2.3). Ik heb het dan over enerzijds de ‘tendens naar een meer centrale sturingsbehoefte’ alsook meer centrale regie en minder (ervaren) lokale zeggenschap en beleidsvrijheid³⁵³ en anderzijds het adagium dat *wat kan decentraal* moet gaan, en *wat moet centraal* dient te geschieden.³⁵⁴

Ik denk dat het goed zou zijn om hier – ook in het nog te verschijnen beleidskader decentraal bestuur – duidelijkheid over te verschaffen. (Met als gegeven dat het adagium natuurlijk op dit moment onder meer in formele wetten te vinden is, waarover onder het volgende kopje meer.) Wordt het adagium vanwege de wens tot meer centrale regie losgelaten (in welk geval eigenlijk een wijziging van onder andere de Pw en de Gemw nodig is); wordt het adagium juist omarmd als zelf-disciplinerende norm tegen die centrale regie-wens; of wordt het bestaan van dit spanningsveld, het uiteenlopen van praktijk en norm, maar gewoon op zijn beloop gelaten?³⁵⁵ (Daarnaast is het natuurlijk mogelijk om te zeggen dat die spanning er niet is, met een redenering als: op bepaalde thema’s is sprake van een bepaalde urgentie en/of ander belang op basis waarvan er nu eenmaal in steeds grotere mate een noodzaak voor centrale sturing/regie geldt, en dit maakt dat er momenteel (nog steeds netjes conform het adagium ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’) nu gewoonweg (*steeds*) *meer centraal moet*.)

Is het bestaan van zo’n adagium als ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ wel wenselijk?

In het verlengde hiervan kan je je mijns inziens sowieso afvragen in hoeverre zo’n principe van ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’³⁵⁶ verstandig/van toegevoegde waarde is. Decentraliseren – en dan vooral het dichtbij de burger beleggen van taken, ruimte voor lokale (beleids)keuzes en/of op de lokale omstandigheden afgestemd maatwerk – klinken veelal heel goed,³⁵⁷ maar een tegenargument zoals de aanvaardbaarheid van decentrale verschillen kan met een wetgever die het betreffende adagium (alsook bevordering van decentralisatie en decentrale beleidsvrijheid) in de Pw en Gemw³⁵⁸ benadrukt,³⁵⁹ allicht sneller naar de achtergrond verdwijnen (terwijl dat als puntje bij paaltje komt maatschappelijk zeer gewichtig

³⁵³ BZK 2024a, p. 2, 3 en 5.

³⁵⁴ Zie art. 114 en 115 Pw (i.h.b. art. 115 lid 2 Pw) en art. 116 en 117 Gemw (i.h.b. art. 117 lid 2 Gemw), alsmede het onderdeel ‘Decentralisatie’ van het Beleidskompas, norm 3 van het NIV en art. 1 en 3 CIV.

³⁵⁵ Vgl. Boogaard 2021, p. 6-7: ‘de kwaliteit van normen bestaat niet uit de mate waarin zij de praktijk beschrijven. Sterker nog, als feit en norm sowieso perfect samenvallen, wat is dan precies de toegevoegde waarde van de norm? Juist als de praktijk en de norm uit elkaar lopen, krijgt de norm zijn functie. (...) Het recht wordt (...) gemaakt om toekomstige feiten terug te roepen naar een oorspronkelijke bedoeling.’

³⁵⁶ Zie o.a. subpar. 2.3.

³⁵⁷ Al is het de vraag hoe veel daar in de praktijk (door bijv. fusies, regionale samenwerking, recentraliserende jurisprudentie etc.) van terecht komt. Zie subpar. 2.3 en 2.6.

³⁵⁸ En ook in allerlei andere instrumenten/documenten. Zie par. 2 en 3.

³⁵⁹ Hoewel dit uitgangspunt in de praktijk dus onder druk lijkt te staan. Zie het voorgaande, onder het kopje ‘Regie versus ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’.

kan blijken; zie hierna).³⁶⁰ Terwijl het toch echt van belang is om beide belangen (lokaal maatwerk en gelijkheid) allebei en in samenhang te betrekken in je afweging. In welke mate hecht je aan welk belang? Vergelijk wat Van den Berge – zij het in andere context, namelijk over responsief bestuursrecht³⁶¹ – de ‘Corendonvariant’ noemt: alles inclusief voor dezelfde prijs. Die is in de door Van den Berge besproken context, noch in deze decentralisatiecontext voorradig.³⁶² Zou het niet beter zijn om niet voor te sorteren op het decentraal beleggen van een taak (en evengoed niet op centrale belegging ervan), maar om *beide kanten van de zaak open en eerlijk en in eerlijke samenhang te bespreken*?³⁶³ En om discursief te motiveren – dus met een zichtbare, expliciete confrontatie/weging van argumenten voor en tegen³⁶⁴ – welke keuze uiteindelijk is gemaakt.³⁶⁵

In de brief ‘Voortgang Actieagenda Sterk Bestuur’ zegt de minister van BZK:

‘Bij de decentralisatie van de Wmo werd beoogd dat gemeenten een belangrijke mate van beleidsvrijheid en sturingsmogelijkheden konden benutten om lokaal (beleids-)keuzes te maken ten aanzien van voorzieningen. Dit leidde vanzelfsprekend tot *verschillen tussen gemeenten in het aanbod, de kwaliteit en de toegang tot voorzieningen*. Dit werd door inwoners niet of nauwelijks geaccepteerd, hetgeen onderstreept werd door rechterlijke uitspraken. Ook het tegengaan van de zogenaamde ‘claimcultuur’ is minder goed van de grond gekomen; inwoners blijken een ruim beroep te (kunnen) doen op gemeentelijke ondersteuning terwijl gemeenten hier onvoldoende op kunnen sturen. Door deze factoren bleken gemeenten in de praktijk dus minder beleidsvrijheid te ervaren om keuzes te kunnen maken en hiermee vat te krijgen op de uitgaven. (...) Een ander voorbeeld waar de balans verbeterd moet worden, is de Jeugdwet. Ook de jeugdzorg is gedecentraliseerd vanuit het idee dat gemeenten het beste in staat zijn om lokaal maatwerk te bieden. Meer inzet op preventie en vroegsignalering door gemeenten zouden leiden tot een verlaging van de vraag naar meer intensieve jeugdzorg. (...) *De praktijk blijkt echter ook hier weerbarstig*. Gemeenten ervaren te weinig beleidsvrijheid om goed te kunnen sturen op de uitgaven, terwijl zij - in beginsel - wel een belangrijk deel van de financiële risico’s dragen via de systematiek van het gemeentefonds. Gemeenten ervaren de beleidsvrijheid als te beperkt als gevolg van *weinig maatschappelijke en juridische acceptatie voor lokale verschillen* en externe verwijzingsroutes (ook andere partijen dan gemeenten mogen jeugdzorg toewijzen)’ (cursiveringen toegevoegd).³⁶⁶

³⁶⁰ Zie evenwel de verdiepende vragen in bijlage 1 van de Handleiding UDO (2023, p. 9-10), waaronder ‘Mag het voorzieningenniveau tussen gemeenten/provincies/waterschappen verschillen?’ (zie subpar. 3.6 van dit preadvies). Dit is natuurlijk evenwel iets anders dan wettelijke bepalingen die al aansturen op zo veel als kan decentraal beleggen.

³⁶¹ Van den Berge 2023, p. 2, over een responsieve benadering in het bestuursrecht versus beginselen als rechtszekerheid en -gelijkheid. ‘Een behandeling van burgers mét aanzien des persoons gaat nu eenmaal ten koste van een behandeling zónder aanzien des persoons en andersom.’

³⁶² Van den Berge 2023, p. 2.

³⁶³ Iets wat bijv. naar mijn mening in de verkiezingsprogramma’s bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 te weinig werd gedaan. Zie Modderman 2023.

³⁶⁴ Zie De Poorter & Van Roosmalen 2009, p. 29. Vgl. ook Ortlep 2015, p. 122 e.v.; De Jong e.a. 2020, p. 312. (Deze bronnen zien overigens op discursief motiveren door de rechter.)

³⁶⁵ De toegevoegde waarde van zo’n discursieve motivering zit m.i. erin dat dan de argumenten voor en tegen duidelijker naar voren (zullen moeten) komen, dat die expliciet zullen moeten worden gemaakt. Dit kan van waarde zijn in de verdere discussie en oordeelsvorming (zowel in het parlement als in de verhouding centraal-decentraal (vakdepartement, BZK, koepel(s))).

³⁶⁶ BZK 2024a, p. 3.

Naast dat de vermoedelijke al dan niet maatschappelijke acceptatie en ideologische, morele wenselijkheid van lokale verschillen mijns inziens een belangrijk criterium³⁶⁷ in het toekomstige beleidskader zou moeten worden,³⁶⁸ lijkt het voorgaande me ervoor pleiten om niet vanuit een vooringenomen startpunt (pro-decentralisatie) te redeneren. Dit om dus zo veel mogelijk te vermijden dat te snel/makkelijk over zo'n belangrijk tegenargument heen wordt gestapt. Dat die verschillen door inwoners/maatschappelijk niet of nauwelijks geaccepteerd werden,³⁶⁹ lijkt me namelijk – al is dat achteraf makkelijk praten voor mij – niet heel verrassend.

Norm 3 van het NIV lijkt overigens ook erg aan te sturen op zo'n wat meer neutrale/blanco startpositie bij het afwegen: 'Bij het verplaatsen van of het ontstaan van nieuwe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wordt er altijd in overleg besproken waar een taak het beste belegd kan worden.' En: 'De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden passen bij de gekozen bestuurslaag en het gekozen bestuursorgaan, op basis van bijvoorbeeld het schaalniveau, de expertise of de mate van beleidsvrijheid die nodig is om de taken uit te voeren én de samenwerking tussen overheden die de taken vereisen.'³⁷⁰ Evenwel wordt daarna toch (logischerwijs) weer het welbekende adagium naar voren gebracht: 'Hierbij geldt het uitgangspunt decentraal wat kan, centraal wat moet.'

Aan deze tweede zin van norm 3 ('De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden passen bij de gekozen bestuurslaag en het gekozen bestuursorgaan, op basis van bijvoorbeeld het schaalniveau, de expertise of de mate van beleidsvrijheid die nodig is om de taken uit te voeren én de samenwerking tussen overheden die de taken vereisen.') zou mijns inziens gezien het voorgaande na 'bijvoorbeeld' toegevoegd moeten worden: 'de al dan niet aanvaardbaarheid van (grote) lokale verschillen'.

Al met al brengt het in je systeem incorporeren van zo'n adagium het risico op een situatie mee waarin zo'n adagium het zorgvuldig redeneren frustreert. Gechargeerd gesteld: met oogkleppen op decentraliseren. Vergelijk de door Elzinga beschreven situatie in 2007 en daarna, over het concept 'de gemeente als eerste overheid':

'[H]et concept van de 'gemeente als eerste overheid' [ging] een geheel eigen leven leiden met averechtse gevolgen op tal van terreinen. Alles wat los en vast zat, zou in aanmerking komen voor decentralisatie naar de gemeenten, ongeacht de vraag of er voldoende beleidsvrijheid en financiële middelen bij werden geleverd. Decentralisatie werd opgevat en toegepast als *een niet gekanaliseerde opdracht om waar mogelijk de bevoegdheid en taken van de gemeenten uit te breiden*' (cursivering toegevoegd).³⁷¹

³⁶⁷ Waarbij ook het gelijkheidsbeginsel een rol zal spelen. Vgl. Munneke 2016; Cohen 2017; Broeksteeg & Van Emmerik 2024.

³⁶⁸ Die kwestie zit nu wel reeds (althans, enigszins – dit zou m.i. nog wat sterker/geprononceerder kunnen) in de verdiepende vragen van bijlage 1 van de Handleiding UDO (2023, p. 9-10, i.h.b. p. 9 ('Mag het voorzieningenniveau tussen gemeenten/provincies/waterschappen verschillen?')). Zie ook subpar. 3.6 van dit preadvies.

³⁶⁹ Zie ook ROB 2021b, p. 17.

³⁷⁰ Vgl. ook Handleiding UDO 2023, p. 9: 'Waarom wordt de taak op dit niveau belegd? Waarom zou dit door gemeenten/ provincies/waterschappen moeten worden gedaan?'

³⁷¹ Elzinga 2021, p. 30.

Leerproces

Zoals besproken wordt er momenteel een onderzoek verricht waarbij de tientallen UDO-trajecten die al hebben plaatsgehad worden gezien – welke lessen vallen er te trekken en hoe kan het instrument worden verbeterd.³⁷² Interessant wordt om te zien wat daaruit gaat komen. Wat mij betreft zou daarenboven nog een ander onderzoek(sinsteek) naar en met behulp van UDO's interessant zijn.

In de Voortgangsrapportage Actieagenda Sterk Bestuur geeft de minister van BZK aan:

‘Wat is nodig om een balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering te bereiken, zodat het nieuwe beleid kan bijdragen aan de realisatie van de opgave? Met de UDO vul ik mijn coördinerende rol in op rijksbeleid dat decentrale overheden raakt en richt me daarbij met name op nieuwe taken en dus niet op bestaande taken, tenzij het een uitbreiding hiervan betreft.’³⁷³

De UDO's zien dus op nieuwe taken en uitbreidingen van taken. Wat mij betreft zou het waardevol zijn om enkele UDO's toe te passen op decentralisatieoperaties uit het verleden.³⁷⁴ Zeker decentralisatieoperaties waarvan men achteraf/nu meent dat die niet goed uitpakten. Zo kan je toetsen of de pijnpunten/oorzaken daarvan met de UDO wel zouden zijn bovengekomen, terwijl die nu (blijkbaar) bewust of onbewust onvoldoende aandacht en/of gewicht hebben gekregen.³⁷⁵ Het al dan niet van toegevoegde waarde zijn van de UDO kan dan onderzocht worden en eventueel kan het instrument ook aan de hand van een op die wijze ingestoken onderzoek worden verbeterd.

Opleiding

In paragraaf 1 kwam in het kader van de vraag ‘Wat versta je onder wetgevingsbeleid?’ in navolging van de webpagina van het KCBR hierover, ook het onderwerp ‘Werving en opleiding’ aan bod:

‘Onderdeel van het wetgevingsbeleid is het aantrekken en opleiden van nieuwe en zittende wetgevingsjuristen. De Academie voor Wetgeving en Academie voor Overheidsjuristen vervullen daarbij een centrale rol.’

Gelet hierop heb ik de rector-directeur van de beide Academies³⁷⁶ enige vragen voorgelegd over wetgevingsbeleid over decentrale overheden in het kader van het onderwijs:

- Wordt er bij de Academies voor Wetgeving en Overheidsjuristen veel aandacht besteed aan de positie van decentrale overheden in de cursussen?
- Ziet die aandacht ook specifiek op de wetgeving (zoals artikel 124 Grondwet en 110 e.v. Provinciewet en 112 e.v. Gemeentewet)?

³⁷² Zie subpar. 3.1.

³⁷³ BZK 2024b, p. 3.

³⁷⁴ Vgl. het voorstel in Berenschot 2023, p. 22 om het toekomstige beleidskader ook ten aanzien van eerdere taaktoedelingen toe te passen.

³⁷⁵ Uitvoerbaarheid is natuurlijk lastig om vooraf te bepalen. Bepaalde uitvoeringsvraagstukken en/of -knelpunten zullen pas later, in de praktijk aan het licht komen.

³⁷⁶ Prof. mr. Pauline Schuyt.

- Ziet die aandacht ook specifiek op het wetgevingsbeleid ten aanzien van de positie van decentrale overheden en decentralisatie (Beleidskompas, betreffende aanwijzingen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving maar ook specifieke documenten als de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en de (Handleiding) UDO)?
- Is in dit alles een ontwikkeling waar te nemen in de afgelopen jaren (meer/minder aandacht, bepaalde onderwerpen meer/minder)?
- Zou er wat jou betreft nog meer ontwikkeld kunnen/moeten worden op het vlak van onderwijs ten aanzien van decentrale overheden en decentralisatie?

Naast een goed gesprek over allerlei andere zaken, leverde dit het volgende antwoord op: ‘We doen hier wel iets mee, maar we zouden hier in de toekomst veel meer mee kunnen doen.’

5. Uitleiding en stellingen

Onlangs, op 19 augustus 2024, had een overhedenoverleg plaats, met de minister-president, de minister en staatssecretaris van BZK, de minister en staatssecretaris van Financiën, het IPO, de VNG en de UvW.³⁷⁷ Daarin is onder meer, aldus de VNG, afgesproken dat decentrale overheden ‘goed worden betrokken bij de verdere uitwerking van het regeerprogramma’ en is het belang van een goede balans taken-middelen besproken. Bovendien is er de komende maanden werk aan de winkel:

‘In het overhedenoverleg hebben we benadrukt dat we de ambities van het kabinet om te komen tot bestaanszekerheid, versterking voorzieningenniveau in alle gemeenten, aandacht voor de relatie tussen het zorgdomein en het sociaal domein en het versnellen van de woningbouwopgave delen, maar dat de bezuiniging op het Gemeentefonds vanaf 2026 contrair is aan deze ambitie. We hebben afgesproken dat we in deelstudies, uit de voeren in de komende 3 maanden, onderzoeken of de taken en middelen rond deze thema’s in balans zijn en welke stappen we gezamenlijk hebben te zetten als blijkt dat er sprake is van een disbalans. Doel van het onderzoek naar de vier thema’s is om met treffende voorbeelden zichtbaar te maken wat voor impact de disbalans tussen taken en middelen heeft op de ambities van het kabinet, de ambities van gemeenten en de consequenties voor inwoners. Het traject voor deze verdieping moet zich nog verder uitkristalliseren.’³⁷⁸

In oktober/november zal een volgend overhedenoverleg worden gehouden, waarin de uitkomsten van het onderzoek worden besproken. Daarbij zal een analyse van de gewenste balans taken-middelen worden gemaakt, alsmede keuzes over het vervolgproces.³⁷⁹ Naast op de uitkomsten van dit onderzoek, is het wachten op de resultaten van het UDO-onderzoek en natuurlijk het verschijnen van het beleidskader decentraal bestuur.³⁸⁰ Kortom, als gezegd, ‘*to be continued*’...

[Dit gedeelte van het preadvies zal na(ar) afloop en aanleiding van de NVvW-jaarvergadering van 3 oktober 2024 worden aangevuld/aangepast. De volgende stellingen worden tijdens de jaarvergadering met de aanwezigen gedeeld en besproken.]

Stelling 1:

De autonomie van decentrale overheden zou sterker (Grond)wettelijk beschermd moeten worden.

Stelling 2:

De effectiviteit van het wetgevingsbeleid over decentralisatie en de positie van decentrale overheden zou baat hebben bij verkleining van de versnippering en complexiteit van het beleid.

³⁷⁷ VNG 2024b, p. 2.

³⁷⁸ VNG 2024b, p. 2-3.

³⁷⁹ VNG 2024b, p. 3.

³⁸⁰ Zie par. 3 en 4, i.h.b. subpar. 3.1.

Stelling 3:

In de Handleiding UDO staat: ‘Niet alle aandachtspunten hoeven voor elk beleidsvoornemen te worden behandeld: alleen die aandachtspunten die relevant zijn. Dit is iets wat het vakdepartement, BZK en koepel(s) samen vaststellen. Komen zij niet tot overeenstemming binnen een redelijke termijn, dan beslist het vakdepartement met inachtneming van het Beleidskompas.’³⁸¹

Deze beslissing zou niet bij het vakdepartement maar bij BZK of de koepel(s) moeten liggen.

Stelling 4:

Het adagium ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ kan je maar beter afschaffen.

³⁸¹ Handleiding UDO 2023, p. 6.

6. Literatuur

B&A 2021

D. Hanemaayer, Y. van den Berg, O. Papa, G. Nieuwe Weme, & J. Hoogland, *Empirische verkenning organiek beleidskader*, Den Haag: B&A 2021
(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/11/15/empirische-verkenning-organiek-beleidskader>; geraadpleegd op 29 augustus 2024).

Berenschot 2022

R. Stolk, H. Wesseling & S. Huberts, *Eindverslag Dialoogsessies. Beleidskader Decentraal Bestuur*, Berenschot 2022
(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-6-berenschot-eindverslag-beleidskader-decentraal-bestuur>; geraadpleegd op 4 september 2024).

Berenschot 2023

S. Huberts & L. Luiten, *Lessen voor een beleidskader decentraal bestuur. Quickscan van kaders voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Berenschot 2023
(<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2023/12/27/lessen-voor-een-beleidskader-decentraal-bestuur>; geraadpleegd op 4 september 2024).

Van den Berge 2023

L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', *Staatscommissie rechtsstaat* 2023
(<https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/brieven/documenten/brieven/2023/08/09/brief-lukas-van-den-berge-aan-de-staatscommissie-rechtsstaat>; geraadpleegd op 1 september 2024).

Boogaard 2020

G. Boogaard, *Decentraliseren kan je leren* (oratie UL), Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Boogaard & Elzinga 2021

G. Boogaard & D.J. Elzinga, 'Volksvertegenwoordiging is geen rol. Een pamflet voor meer raadspolitiek in het sociaal domein', in: C.B. Modderman, T.H.G. Robbe & G. Boogaard, *Juridische vragen in het sociaal domein*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 91-96.

Boogers & Reussing 2018

M.J.G.J.A. Boogers & G.H. Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*, Universiteit Twente 2018.

Bovend'Eert, Broeksteeg & Warmelink 2011

P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg & H.G. Warmelink, 'Juridisch-systematisch en methodologisch kader', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie*, Deventer: Kluwer 2011.

Broeksteeg 2021

J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Broeksteeg 2023

J.L.W. Broeksteeg, 'Verkiezingsblog 2023 #1: Veel regio, nauwelijks staatkundige inbedding', *Nederland Rechtsstaat* 2023 (<https://www.nederlandrechtsstaat.nl/verkiezingsblog-1-veel-regio-nauwelijks-staatkundige-inbedding/>; geraadpleegd op 12 augustus 2024).

Broeksteeg 2024

J.L.W. Broeksteeg, 'Commentaar op art. 124 Gw. Bevoegdheden van de besturen van provincies en gemeenten', *T&C Grondwet en Statuut*, actueel tot en met 1 juli 2024.

Broeksteeg & Van Emmerik 2024

J.L.W. Broeksteeg & M.L. van Emmerik, 'Waarborging van sociale grondrechten door gemeenten. Bestaat er een sociaal minimum en is er ruimte voor differentiatie?', in: C.B. Modderman, T.H.G. Robbe & G. Boogaard, *Juridische vragen in het sociaal domein 3* (nog te verschijnen bij Boom Juridisch in 2024).

Burkens e.a. 2022

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, J. Uzman, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

BZK 2020

Ministerie van BZK, *Handboek gemeentelijke herindeling*, Den Haag: Ministerie van BZK 2020.

BZK 2023

Minister van BZK (mede namens de staatssecretaris van Fiscaliteit), *Actieagenda Sterk Bestuur*, 2023 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/20/kamerbrief-tk-over-actieagenda-sterk-bestuur>; geraadpleegd op 16 augustus 2024).

BZK 2024a

Minister van BZK, *Voortgang Actieagenda Sterk Bestuur*, 2024 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/12/kamerbrief-over-voortgang-actieagenda-sterk-bestuur>; geraadpleegd op 18 augustus 2024).

BZK 2024b

Voortgangsrapportage Actieagenda Sterk Bestuur 2023-2024, bijlage bij Minister van BZK, *Voortgang Actieagenda Sterk Bestuur*, 2024

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/12/voortgangsrapportage-actieagenda-sterk-bestuur-2023-2024>; geraadpleegd op 18 augustus 2024).

CIV 2023

UvW, IPO, VNG & Rijksoverheid, *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, Rijk/IPO/VNG/UvW 2023

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-2-code-interbestuurlijke-verhoudingen>; geraadpleegd 13 augustus 2024).

Cohen 2017

M.J. Cohen, ‘Artikel 1 Grondwet en de drie decentralisaties in het sociale domein’, *NTM-NJCM Bull.* 2017/26, p. 354-363.

Dölle 1999

A.H.M. Dölle, *Wie doet de huishouding? Enkele beschouwingen over art. 124 lid 1 Grondwet* (oratie RuG), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999; herdrukt in: J.L.W. Broeksteeg, P.A. Dölle-Uildriks, E.J. Janse de Jonge & P.E.M.S. Lokin-Sassen, *Beziëld staatsrecht. Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle*, Deventer: Kluwer 2014, p. 191-215.

Dölle 2011

A.H.M. Dölle, ‘Is het Huis van Thorbecke uitgewoond?’, *Ars Aequi* januari 2011, p. 20-24.

Dreef e.a. 2024

S. Dreef, A. Beukema, F. van Dalssen & C. van den Berg, *Besturen in regionale ecosystemen. Eindanalyse BRE-onderzoek*, Ministerie van BZK, Rijksuniversiteit Groningen & Berenschot 2024 (<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/03/29/besturen-in-regionale-ecosystemen>; geraadpleegd op 30 augustus 2024).

Dvdr 2024

Interdepartementaal Hoofdenoverleg Wetgevingsbeleid/Werkgroep Draaiboek voor de regelgeving, *Draaiboek voor de regelgeving* (<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/draaiboek-voor-de-regelgeving>; gedownload op/versie van 15 augustus 2024).

Elzinga 2010

D.J. Elzinga, ‘Lokale autonomie verder onder druk’, *Binnenlands Bestuur* 2010 (<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/lokale-autonomie-verder-onder-druk>; geraadpleegd op 13 augustus 2024).

Elzinga 2011

D.J. Elzinga, ‘Hoofdstuk 7 en de aard en mate van decentralisatie’, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie*, Deventer: Kluwer 2011.

Elzinga 2014

D.J. Elzinga, ‘Medebewind beperkt de open huishouding’, *Binnenlands Bestuur* 2014 (<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/medebewind-beperkt-de-open-huishouding>; geraadpleegd op 12 augustus 2024).

Elzinga 2021

D.J. Elzinga, *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*, Winsum 2021 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/28/naar-nieuwe-vormen-van-decentraal-bestuur>; geraadpleegd op 12 augustus 2024).

Van Ernst & Van den Tweel 2023

T.J. van Ernst & R.J.M. van den Tweel, ‘Geschikt, evenredig en uitvoerbaar. Wetgevingsadvisering door de Afdeling advisering van de Raad van State’, *RegelMaat* 2023, afl. 1.

Feenstra 2024

L.W. Feenstra, ‘De toepassing van financieringswaarborgen voor gemeenten bij de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015: een analyse en lessen voor de toekomst’, in: C.B. Modderman, T.H.G. Robbe & G. Boogaard, *Juridische vragen in het sociaal domein 3* (nog te verschijnen bij Boom Juridisch in 2024).

Van Haaren-Dresens 2018

C.B.M. van Haaren-Dresens, *Zelfstandigheid in gebondenheid. Een onderzoek naar de vraag hoe de interbestuurlijke verhoudingen en het gerevitaliseerde interbestuurlijk toezicht zich verhouden tot de constitutionele positie van decentrale overheden* (diss. VU), Oisterwijk: WLP 2018.

Handleiding UDO 2023

Ministerie van BZK, *Handleiding Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden*, Den Haag: Ministerie van BZK 2023 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-3a-uitvoerbaarheidstoets-decentrale-overheden>; geraadpleegd op 14 augustus 2024).

De Jong e.a. 2020

E.R. de Jong, N. Strohmaier, W.H. van Boom & I. Giesen, ‘Rechterlijke motiveringsstijlen en maatschappelijke acceptatie van uitspraken’, *NTBR* 2020/42, afl. 10, p. 312-324.

De Kok 2018

D.R.P. de Kok, ‘25 jaar Aanwijzingen voor de regelgeving, reden voor een feestje?’, *RegelMaat* 2018, afl. 1-2, p. 3-7.

Konijnenbelt 2023

W. Konijnenbelt, m.m.v. J. Klevant Groen, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever. Vierde, herziene editie 2023*, Den Haag: VNG 2023 (<https://vng.nl/sites/default/files/2023-10/vng-100-ideeen-voor-gemeentelijke-regelgever.pdf>; geraadpleegd op 16 augustus 2024).

Kortmann 2004

C.A.J.M. Kortmann, 'Commentaar op art. 117 Gemw', *De Gemeentewet en haar toepassing*, actueel tot en met 1 maart 2004.

Modderman 2023

C.B. Modderman, 'Verkiezingsblog 2023 #6: Decentrale overheden', *Nederland Rechtsstaat* 2023 (<https://www.nederlandrechtsstaat.nl/verkiezingsblog-6-decentrale-overheden/>; geraadpleegd op 12 augustus 2024).

Munneke 2016

S.A.J. Munneke, 'Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap', in: G.J. Vonk (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Rijksuniversiteit Groningen 2016, p. 63-97.

Munneke 2018

S.A.J. Munneke, 'Commentaar op art. 108 Gemw', *De Gemeentewet en haar toepassing*, actueel tot en met 15 juli 2018.

Munneke 2022

S.A.J. Munneke, 'Twee benaderingen van decentralisatie, beide onjuist', *Gst.* 2022/9, afl. 7535, p. 51.

Nehmelman 2015

R. Nehmelman, 'De Staat achter de dijken. Een blauwdruk voor de Nederlandse polder' (oratie UU), *Gst.* 2015/52, p. 269-278.

Van Nijendaal 2022

G.A. van Nijendaal, 'De betekenis van het compensatiebeginsel voor de wetgevingspraktijk', *RegelMaat* 2022, afl. 1, p. 54-73.

NIV 2023

Ministerie van BZK, *Normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen*, Den Haag: Ministerie van BZK 2023 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-3b-normenkader>; geraadpleegd op 13 augustus 2024).

Van Ommeren 2012

F.J. van Ommeren, 'Algemeen wetgevingsbeleid', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012.

Ortlep 2015

R. Ortlep, 'Optimaliseren rechtseenheid tussen de hoogste bestuursrechters', in: E.M.H. Hirsch Ballin, R. Ortlep & A. Tollenaar, *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter* (VAR-reeks 154), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 59-160.

OvN 2022

"We moeten terug naar: je gaat erover, of je gaat er niet over", *Overheid van Nu* 2022 (<https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2022/09/15/we-moeten-terug-naar-je-gaat-erover-of-je-gaat-er-niet-over>; geraadpleegd op 6 september 2024).

OvN 2024

'Eén jaar Uitvoerbaarheidstoets (UDO): 'Af en toe schuren de UDO-trajecten en dat mag ook'', *Overheid van Nu* 2024 (<https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2024/06/04/een-jaar-uitvoerbaarheidstoets-udo>; geraadpleegd op 31 augustus 2024).

PBLQ 2022

PBLQ, *Over de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging. De bevindingen uit het DoeMee-onderzoek 2022 in breder perspectief*, 2022 (https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2023/05/Verdiepende-rapportage_Doe-Mee-2022_v1.0-1.pdf; geraadpleegd op 30 augustus 2024).

Peters e.a. 2020

K. Peters, P. Castenmiller, M. Boogers & M. van Dam (m.m.v. H. Warmelink), *Beginnselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Stichting Decentraalbestuur.nl 2020.

Peters e.a. 2022

K. Peters, R. de Greef, M. Boogers & G. Boogaard (m.m.v. C. van den Berg, P. Steenbergen & C. de Wolff), *Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden*, Stichting Decentraalbestuur.nl 2022.

De Poorter & Van Roosmalen 2009

J.C.A. de Poorter & H.J.Th.M. van Roosmalen, *Motivering bij rechtsvorming. Over de motivering van uitspraken met een rechtsvormend element door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2009.

ROB 2020

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, Den Haag: ROB 2020.

ROB 2021a

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*, Den Haag: ROB 2021.

ROB 2021b

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, Den Haag: ROB 2021.

ROB 2024

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*, Den Haag: ROB 2024.

Van Rooij 2024

A.E. van Rooij, 'Commentaar op art. 112 Gemw. Overleg tussen Rijk of provincie en gemeente', *T&C Gemeentewet Provinciewet*, actueel tot en met 1 juli 2024.

Schilder & Van der Grinten 2023

A.E. Schilder & J.H.A. van der Grinten, *Advies afwegingskader bevoegdheden burgemeester*, Universiteit Leiden/VU Amsterdam 2023 (<https://open.overheid.nl/documenten/a4fd280c-5864-48f2-baa0-dddbf66e43d0/file>; geraadpleegd op 31 augustus 2024).

SGO 2024

G.J. Buitendijk, brief namens de secretarissen-generaal ter attentie van de informateur R.H.A. Plasterk van 12 januari 2024
(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2024/01/15/sgo-brief-15-januari-2024>; geraadpleegd op 5 augustus 2024).

Staatscommissie rechtsstaat 2024

Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, 2024
(<https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport/documenten/rapporten/2024/06/01/index>; geraadpleegd op 28 augustus 2024).

Tollenaar 2021

A. Tollenaar, 'De ontembare reguleringsdrift in het sociaal domein', in: C.B. Modderman, T.H.G. Robbe & G. Boogaard, *Juridische vragen in het sociaal domein*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 63-75.

VNG 2021

VNG, *Arbitrage jeugd en afspraken rijk-VNG* (ledenbrief VNG), 2021
(https://vng.nl/sites/default/files/2021-06/20210608_ledenbrief_arbitrage-jeugd-en-afspraken-rijk-vng.pdf; geraadpleegd op 28 augustus 2024).

VNG 2024a

VNG, *Eerste analyse van het hoofdlijnenakkoord voor gemeenten*, Den Haag: VNG 2024
(<https://vng.nl/sites/default/files/2024-05/20240517-eerste-analyse-van-het-hoofdlijnenakkoord-voor-gemeenten.pdf>; geraadpleegd op 5 augustus 2024).

VNG 2024b

VNG, *Overhedenoverleg en start publiekscampagne* (ledenbrief VNG), 2024 (https://vng.nl/sites/default/files/2024-09/lbr_24_032_overhedenoverleg_start_publiekscampagne.pdf; geraadpleegd op 8 september 2024).

VNG, IPO & UvW 2024

VNG, IPO & UvW, *Naar een agenda voor Nederland*, Den Haag: VNG/IPO/UvW 2024 (<https://vng.nl/nieuws/aanbod-aan-nieuw-kabinet-laten-we-samen-optrekken>; geraadpleegd op 23 juli 2024).

Van der Woude 2024a

W. van der Woude, ‘Artikel 124 - Autonomie en medebewind. Wetenschappelijk commentaar’, *Nederland Rechtsstaat* (geraadpleegd op 24 juli 2024).

Van der Woude 2024b

W. van der Woude, ‘Artikel 125 - Organen decentrale besturen’, *Nederland Rechtsstaat* 2024 (geraadpleegd op 9 september 2024).

Van der Woude 2024c

W. van der Woude, ‘Artikel 132 - Inrichting, samenstelling, bevoegdheid decentrale besturen’, *Nederland Rechtsstaat* (geraadpleegd op 28 augustus 2024).