

Code interbestuurlijke verhoudingen

I. Interbestuurlijke verhoudingen

- I.a. Visie interbestuurlijke verhoudingen
- I.b. Sturing
- I.c. Verantwoording en interbestuurlijk toezicht
- I.d. Relatie tot de EU
- I.e. Relatie tussen territoriaal en functioneel bestuur

II. Financiële verhoudingen

III. Borging van afspraken en rol van minister BZK

IV. Agenda interbestuurlijke verhoudingen

Leeswijzer:

In de paragrafen I en II wordt de visie van rijk-IPO-VNG op de interbestuurlijke en financiële verhoudingen weergegeven. Deze visie leidt tot afspraken over omgangsregels en tot enkele actiepunten voor de toekomst. Deze omgangsregels zijn apart opgenomen in paragraaf IV, maar worden ook reeds aangehaald in gearceerde blokken bij elke paragraaf. Dezelfde constructie is gehanteerd bij de borging van de afspraken de rol van de minister van BZK.

Over deze Code interbestuurlijke verhoudingen is overeenstemming tussen (delegaties van) de besturen van IPO en VNG en het kabinet bereikt tijdens het bestuurlijk overleg kabinet-IPO-VNG onder leiding van de minister-president op 9 november 2004. Afgesproken is dat IPO en VNG de Code aan hun leden voorleggen. De minister van BZK zendt de Code namens het kabinet aan de Tweede Kamer.

I.a Visie interbestuurlijke verhoudingen

Deze visie op de interbestuurlijke verhoudingen bestaat uit drie elementen:

1. de Gemeente- en Provinciewet fungeren als basis voor de interbestuurlijke afspraken;
2. de bestuurlijke ordening moet voorzien in de mogelijkheid om op een adequate manier de maatschappelijke opgaven aan te pakken. We werken dan ook probleemgericht;
3. daaruit volgt de noodzaak tot een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken.

Elk van de overheden (rijk, provincie en gemeente) is onderdeel van het geheel (algemeen belang / maatschappelijke opgaven die voor elk van de overheden gelden) en treedt op als zelfstandig lichaam (open huishouding / toegevoegde waarde).

De uitgangspunten zoals geformuleerd in artt. 108 en 112 e.v. Gemeentewet en artt. 105 en 110 e.v. Provinciewet vormen de basis voor de interbestuurlijke verhoudingen:

1. Gemeenten en provincies hebben een open huishouding. Gemeenten hebben een zorgplicht richting de burgers. Zij kunnen alleen bij of krachtens de wet in medebewind worden geroepen;
2. Invloed van gemeenten en provincies op rijksbeleid, dat hen aangaat ("niet over ons, zonder ons"; artt. 112, 113 en 114 Gemeentewet en 110, 111 en 112 Provinciewet);
3. De Gemeente- en Provinciewet zijn leidend bij het opleggen c.q. wijzigen van taken en bevoegdheden van gemeenten resp. provincies incl. toezicht, informatievoorziening en financiële bepalingen (artt. 115 en 119 Gemeentewet en 113 en 117 Provinciewet);
4. De minister van BZK is de spil inzake het rijksbeleid dat gemeenten en provincies aangaat (artt. 116 en 117 Gemeentewet en 114 en 115 Provinciewet: *bevordert beleidsvrijheid van gemeenten en provincies, is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat gemeenten en provincies raakt, degene met wie vroegtijdig door sectordepartementen overleg gepleegd moet worden en is belast met het bevorderen van de decentralisatie t.g.v. decentrale overheden. Alleen wanneer decentrale overheden een onderwerp niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen, is het mogelijk het onderwerp op rijksniveau te beleggen.*)

Elk van de overheden heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het formuleren van zijn bestuurlijke agenda (i.c. de politiek bestuurlijke vertaling van de maatschappelijke opgaven). De belangrijkste (nationaal) maatschappelijke opgaven raken alle overheden. Hierbij geldt als uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet.

In de onderlinge verhoudingen tussen de overheden is de norm dat bevoegdheden worden uitgeoefend op basis van de wet- en regelgeving. Beleidsnota's binden alleen de opsteller van de nota.

Gezamenlijk gevoelde urgentie en ambitie kunnen leiden tot zelfbinding van de verschillende partijen in de vorm van een bestuursakkoord¹. IPO en VNG kunnen hun leden formeel niet binden, maar zorgen wel voor het raadplegen, stimuleren en activeren van hun achterban. Voor het kabinet geldt vanzelfsprekend dat hij verantwoording schuldig is aan het parlement.

¹ Een bestuursakkoord is een schriftelijke afspraak of een samenstel van afspraken – onder welke benaming dan ook – tussen rijk en vertegenwoordigers van overheden (zoals IPO en VNG). De afspraken hebben betrekking op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden door bestuursorganen of zijn anderszins gericht op verwerking van overheidsbeleid.

Startpunt van de versterking van de bestuurlijke ordening zijn: democratische legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie:

- verantwoordelijkheidstoedeling bij gezamenlijke zorg voor het domein: hier luistert de verantwoordelijkheidsdeling nog nauwer omdat burgers geen boodschap hebben aan onderlinge competentiediscussies tussen rijk, provincies en gemeenten;
- Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden staan voorop: versnippering wordt voorkomen.
- De uitvoering staat centraal. Vanwege de nabijheid van het lokale bestuur tot de burger is lokale beleidsvrijheid een belangrijk uitgangspunt.
- Dit alles vraagt bestuurlijk lef in twee betekenissen: 1) bestuurders moeten hun verantwoordelijkheid nemen en daarop aanspreekbaar zijn en 2) bestuurders moeten het lef hebben om te zeggen dat een ander verantwoordelijk is. Het kabinet legt dan ook geen verantwoording aan het parlement af over taken die tot de autonomie van gemeenten en provincies behoren.

Bovenstaande visie leidt tot de volgende omgangsregels die kabinet, IPO en VNG in acht willen nemen:

1. Rijk, provincies en gemeenten richten zich de komende periode op: een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid zowel in bestuurlijke als financiële zin, vermindering van centrale regels (deregulering en ontbureaucratisering), vermindering van gedetailleerd medebewind en specifieke uitkeringen, vermindering van het verticale toezicht en leggen de nadruk op resultaten in plaats van processen.
2. De uitvoering van beleid staat daarbij centraal. Bestuurlijke arrangementen worden getoetst op hun uitvoerbaarheid. Omwille van een effectief beleid kan worden gekozen voor differentiatie in rijkssturing richting het decentrale niveau en maatwerk op decentraal niveau.
3. Overheden informeren elkaar over nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheid raken op een zodanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast.
4. Het rijk betreft de provincies en gemeenten bij beleid dat hen aangaat. Concept-regelgeving en –beleid wordt aan IPO en VNG voorgelegd, waarop zij in principe binnen 2 maanden kunnen reageren, ingeval zij niet al betrokken waren in het beleidsproces.
5. Het rijk geeft bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor de provincies en gemeenten inzicht in de financiële consequenties (art. 2 Fvw) en in de bestuurlijke / praktische gevolgen. Dit laatste betekent dat bij elk wetgevingsvoorstel dat de interbestuurlijke verhoudingen raakt, de argumenten en motieven worden genoemd op basis waarvan de naleving van de uitgangspunten en beginselen van beleidsvrijheid, complementariteit en evenredigheid kan worden beoordeeld. In het oordeel is besloten of beleidsvoornemen in overeenstemming zijn met de afspraken over de interbestuurlijke verhoudingen, zoals in onderhavig document zijn vastgelegd.
6. Tijdens de kabinetsformatie behoort de kabinets(in)formateur de provincies en gemeenten (IPO en VNG) te consulteren wanneer de bestuurlijke en financiële verhoudingen onderwerp van gesprek zijn. Na de totstandkoming van een nieuw kabinet vindt zo spoedig mogelijk een Overhedenoverleg tussen het nieuwe kabinet en de besturen van VNG en IPO plaats. Onderwerp van gesprek is de rol van de medeoverheden bij het aanpakken van de maatschappelijke opgaven zoals opgenomen in het regeerakkoord met respect voor elkaars positie.

I.b. Sturing

Er zijn drie vormen van sturing binnen de interbestuurlijke relaties:

- a) via wettelijke voorschriften
- b) via financiële middelen
- c) in de praktijk gaat ook sturing uit van wederzijdse afspraken

Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Het rijk formuleert geen prestaties waarover het geen verantwoordelijkheid draagt (autonome bevoegdheid provincies en gemeenten);
- Het rijk zorgt voor een eenduidig, effectief en efficiënt sturingsarrangement (geen stapeling van instrumenten) en stuurt in beginsel alleen op resultaten (het 'wat'), niet op proces (het 'hoe');
- Prestatiesturing vanuit het rijk is alleen dan mogelijk wanneer sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en provincies en gemeenten in medebewind worden geroepen. Daarbij geldt dat prestatiebesturing met financiële sanctieering alleen plaatsvindt bij specifieke uitkeringen;
- Indien rijk, provincies en gemeenten een gezamenlijke urgentie en ambitie voelen dan kan dit leiden tot zelfbinding van partijen. Deze wederzijdse afspraken vragen om zakelijke verhoudingen en gelijkwaardigheid.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende actie ten aanzien van sturing:

7. Partijen komen binnen een jaar met maatregelen ter reductie van administratieve lasten in de bestuurlijke kolom. Zij gaan de sturings- en prestatiebureaucratie te lijf: rijk, provincies en gemeenten snoeien in administratieve lasten, planverplichtingen en/of specifieke uitkeringen. Zij schonen sturingsarrangementen op waarbij sprake is van stapeling van instrumenten.

II.c. Verantwoording en interbestuurlijk toezicht

Bij interbestuurlijk toezicht is de verhouding tot horizontale verantwoording en de interne kwaliteitszorg van groot belang.

Als uitgangspunt geldt dat het verticaal interbestuurlijk toezicht beperkt wordt, indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn. Daarbij geldt het volgende:

1. Provincies en gemeenten leggen zelf rekenschap af aan burgers en bedrijfsleven. De ontwikkeling van het ICT-instrumentarium kan hier een extra dimensie aan geven;
2. Horizontale verantwoording is een zaak tussen het college en de gemeenteraad of provinciale staten, alsook tussen organisatie en bestuur (vormen van verzelfstandiging);
3. Daarnaast zijn rijk, provincies en gemeenten zelf verantwoordelijk voor hun eigen kwaliteitszorgsysteem. Prestatievergelijking kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren, bijv. via benchmarking en kwaliteitshandvesten;
4. Verticaal interbestuurlijk toezicht zelf moet efficiënt worden ingericht. Dat betekent in beginsel: toezicht door één toezichthouder en dus geen stapeling van toezicht.

Zelfverantwoording en autonomie staan niet tegenover afspraken over toezicht door andere overheden, ze vullen elkaar aan. De regelgeving moet hier op afgestemd zijn. Overmaat aan regulering en toezicht moeten rijk, provincies en gemeenten aanpakken. In de sectorregelgeving wordt steeds bekeken of de positie van de gemeenteraden en provinciale staten voldoende krachtig is gedefinieerd ten behoeve van horizontale verantwoording.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende actie ten aanzien van verantwoording en interbestuurlijk toezicht:

8. Vereenvoudiging van het toezichtstelsel is nodig om bestuurlijke drukte en administratieve lasten terug te dringen. In het traject o.l.v. de CdK Alders worden criteria en randvoorwaarden opgesteld voor effectieve, efficiënte en transparante interbestuurlijke toezichtarrangementen. De voorstellen uit dit traject keren ter bespreking terug in het Overhedenoverleg voor zomer 2005 en kunnen leiden tot aanpassing van bestuurlijke toezichtsarrangementen.

Bovendien spreken Kabinet, IPO en VNG af:

9. Een gezamenlijke verkenning uit te voeren naar de werkwijze en de omvang van de gedeconcentreerde rijksdiensten. Daarbij is de vraag aan de orde of bij een andere verdeling van verantwoordelijkheden decentrale overheden taken kunnen overnemen en welke dereguleringswinst daarmee kan worden geboekt. De resultaten van deze verkenning dienen medio 2006 gereed te zijn. De verkenning wordt in samenhang met de acties voortkomend uit het Programma Andere Overheid uitgevoerd.

I.d. Relatie tot de EU

Overeenkomstig de subsidiariteitstoets treedt de EU slechts op indien en voor zover bepaalde doelstellingen niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden bereikt. Het uitgangspunt moet het bestuursniveau zijn dat zich het dichtst bij de burger bevindt, tenzij dat niet doeltreffend en doelmatig is.

Naast het oordeel van het rijk in de voorbereidende fase of een beleidsvoornemen op het niveau van de EU of de lidstaat moet worden opgepakt, zal het rijk in deze fase ook nadrukkelijk de opvattingen van de provincies en gemeenten over de eventuele (uitvoerings)consequenties voor hun bestuursniveau in het Nederlandse standpunt betrekken. Daarom treden rijk, provincies en gemeenten in een zo vroeg mogelijke fase van de beleidsvoorbereiding met elkaar in overleg om nieuwe Europese beleidsvoornemens te beoordelen op de bestuurlijke en financiële consequenties (incl. administratieve lasten) voor de provincies en gemeenten.

Dit overleg wordt ook in het verdere Europese beleidsproces voortgezet. Partijen houden daarbij hun achterban op de hoogte. Provincies en gemeenten benutten actiever de mogelijkheden van hun lidmaatschap van Nederlandse EU-overlegfora (BNC (Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen), Europa-overleg, ISO (Interdepartementaal Steunoverleg) en IOEA (Interdepartementaal Overleg Europees Aanbesteden)). Het rijk zal tezamen met de provincies en gemeenten over concrete gemeenschappelijke thema's op ad hoc basis interbestuurlijke dossierteams samenstellen.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende acties ten aanzien van de relatie tot de EU:

10. Mede in relatie tot de nieuwe EU Grondwet moeten de interbestuurlijke verhoudingen in de Europese context nader te worden vastgelegd. De waarborging van de positie van provincies en gemeenten is daarbij van belang. In 2005 wordt in het Overhedenoverleg nader gesproken over de consequenties van de EU Grondwet en reguliere EU wet- en regelgeving voor decentrale overheden.
11. Ook worden afspraken gemaakt over de wijze waarop financiële consequenties van Europese regelgeving voor Rijk, provincies en gemeenten worden opgevangen. Daarbij wordt gekeken naar de aanbevelingen van de Rfv in haar jaarrapport 2004.

II.e. Relatie tussen territoriaal en functioneel bestuur

De interbestuurlijke verhoudingen vinden hun basis in de bestuurlijke hoofdstructuur. Overheidstaken zijn de afgelopen twee decennia niet alleen langs territoriale weg gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies, maar ook naar langs functionele weg. Vaak is daarbij sprake van indirecte of andersoortige democratische legitimatie.

Niet altijd is een consistente lijn gevolgd bij het decentraliseren van taken. Het beeld is daardoor ontstaan dat het openbaar bestuur in Nederland versnipperd is. Onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.

Dit heeft tot gevolg dat samenhangend provinciaal of lokaal bestuur moeilijk te verwezenlijken is. Decentrale overheden worstelen met hun regierol in ketens en netwerken waarvan ook functionele partners deel uit maken. Aan de andere kant geldt dat maatschappelijke instellingen (bijv. instellingen met een wettelijke taak), functioneel bestuur (bijv. waterschappen) en functionele arrangementen (scholen) een eigen verantwoordelijkheid en positie hebben en een onmisbare rol vervullen in het oplossen van maatschappelijke problemen.

Partijen voelen de behoefte om helderheid te scheppen over de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur. De aandacht dient daarbij uit te gaan naar de positie, verantwoordelijkheid, democratische legitimatie, effectiviteit en efficiëntie van functionele organen. Zowel wat betreft de positionering van het algemene bestuur als wat betreft de relatie met de positie van de burger.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende acties ten aanzien van de relatie tussen territoriaal en functioneel bestuur:

12. Overheden voeren een gezamenlijke verkenning uit naar de relatie tussen functionele besturen en de bestuurlijke hoofdstructuur. De aandacht dient daarbij uit te gaan naar de positie, verantwoordelijkheid, democratische legitimatie, effectiviteit en efficiëntie van functionele organen. Deze verkenning zal de basis vormen voor een visie op de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur. De uitkomsten van de verkenning worden in 2005 in het Overhedenoverleg besproken.

II. Financiële verhoudingen

Provinciale en gemeentelijke inkomsten zijn in drie groepen te onderscheiden. De rangorde zoals onderstaand gehanteerd, is daarbij van belang in verband met de beleidsvrijheid op provinciaal en lokaal niveau.

1. Eigen inkomsten provincies en gemeenten:

Gemeenten en provincies hebben een voldoende en gevarieerd belastingpakket, dat ze binnen de kaders van wet- en regelgeving kunnen inzetten. Een eigen belastinggebied is een voorwaarde voor de uitoefening van de provinciale en gemeentelijke beleidsvrijheid.

2. Algemene uitkering: Provincie- en Gemeentefonds.

- Er is een vaste systematiek die de voeding van het Provincie- en Gemeentefonds regelt. Deze systematiek is gebaseerd op een evenredige ontwikkeling van de fondsen in relatie tot de gecorrigeerde rijksuitgaven.
- In het BOFv van 27 oktober 2004 zijn afspraken tussen de fondsbeheerders, VNG en IPO bezegeld terzake uitnames uit fondsen, vragen van gemeenten en ministeries over 'fictieve' budgetten en de financiële monitors op deelterreinen.

3. Specifieke uitkeringen

- Bij de totstandkoming en aanpassing van specifieke uitkeringen wordt vooraf inzicht gegeven in de financiële effecten op het betrokken beleidsterrein (art. 2 Fvw). Op basis van dit inzicht worden consequenties voor de taakuitoefening getrokken zodat geen financiële afwenteling op gemeenten en provincies plaatsvindt.
- Verantwoording over specifieke uitkeringen gebeurt via het principe van single-information en single-audit.

Algemeen

- Het financiële arrangement volgt het bestuurlijke arrangement: wie een taak uitvoert, moet over het benodigde geld en budgetflexibiliteit beschikken. De financiële verantwoording is afgeleid van de verantwoordelijkverdeling tussen rijk en provincies en gemeenten;
- Art. 2 Fvw wordt stringent toegepast (uitspraak over kosten en uitspraak over mogelijke dekking);
- Indien sprake is van medebewind, biedt het rijk compensatie op basis van art. 108 Gemeentewet en art. 105 Provinciewet. Het rijk vergoedt de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de opgelegde verplichting inclusief de kosten verbonden met de verplichte informatieverstrekking.
- Overeenkomstig art. 2 Besluit Financiële Verhouding 2001 ontvangen gemeenten en provincies vóór 1 juli voorafgaand aan het begrotingsjaar informatie over de gemeenten- en provinciefondsuitkering van het betreffende begrotingsjaar. De meicirculaire verschijnt in mei. De septembercirculaire gaat op Prinsjesdag uit. Voorafgaand aan de verschijning van de circulaires vindt het BOFv plaats.
- Overeenkomstig art. 28 Besluit Financiële Verhouding 2001 worden de verwachte wijzigingen in de specifieke uitkeringen bekend gemaakt vóór 1 oktober voorafgaand aan het jaar waarin zij in werking treden. In aanvulling hierop geeft het rijk verwachte wijzigingen zoveel eerder aan als noodzakelijk is om gemeenten en provincies de nodige maatregelen te laten treffen.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende acties ten aanzien van de financiële verhoudingen:

13. Partijen voeren een gezamenlijke verkenning op het decentrale eigen inkomstengebied uit overeenkomstig het plan van aanpak zoals afgesproken tijdens het overleg tussen kabinet-VNG en IPO op 9 november 2004.

III. Borging van afspraken en rol minister van BZK

Borging van afspraken

Voor naleving van de afspraken en omgangsregels maken de partijen gebruik van de volgende (bestuurlijke) fora.

Het halfjaarlijkse *Overhedenoverleg* onder leiding van de minister-president geldt als forum voor bespreking van interbestuurlijke onderwerpen. De bespreking van onderwerpen leidt tot afspraken tussen het kabinet, IPO en VNG. Dit kan zijn weerslag in een gezamenlijk persbericht krijgen. De ministers BZK, BVK en FIN en de voorzitters van IPO en VNG zijn vaste deelnemers. Afhankelijk van de agenda nemen andere bewindspersonen, IPO/VNG/UvW-bestuursleden of externe deskundigen deel. Rijk, IPO en VNG informeren elk op hun eigen wijze hun volksvertegenwoordigende lichamen over het resultaat van dit overleg.

Het *Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding* (BOFv) is het platform waar een oordeel wordt gevormd over de financiële stand van zaken van medeoverheden in relatie tot hun taken. In het BOFv vindt besluitvorming plaats over de uitkomsten van de normeringsystematiek en over de toepassing van art. 2 Fwv en het eigen inkomstengebied van provincies en gemeenten. De minister van BZK (voorzitter), minister (en staatssecretaris) van Financiën, de VNG en het IPO nemen deel aan het overleg. Andere kabinetsleden kunnen aanschuiven.

Rol van de minister van BZK

Overeenkomstig de Gemeentewet en de Provinciewet is de minister van BZK eerstverantwoordelijke voor de bestuurlijke verhoudingen met de provincies en gemeenten. Het ministerie van BZK is binnen het rijk als eerste aanspreekbaar op de bewaking van de afspraken en omgangsregels zoals vastgelegd in deze Code (voor de financiële verhoudingen in samenspraak met de minister van Financiën). De minister van BZK faciliteert de totstandkoming van bestuurlijke arrangementen, jaagt zonodig processen aan en intervenueert richting collega-bewindslieden. Richting de provincies en gemeenten geldt ook dat de minister van BZK in eerste instantie een helpende hand toesteeft, zonodig een aanjagende functie vervult en interventies pleegt.

Partijen hechten aan naleving van de afspraken en spreken daarom af gebruik te maken van de volgende mogelijkheid:

- a) In artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State is bepaald dat de regering de Raad voorts hoort over alle zaken waaromtrent de regering dat nodig oordeelt. De minister van BZK zal van die mogelijkheid gebruik maken in de volgende gevallen:
 - om de Raad te vragen een periodieke beschouwing op te stellen (eens in de twee jaar) over de interbestuurlijke verhoudingen in het licht van de regelgeving waarover de Raad in de daaraan voorafgaande periode heeft geadviseerd;
 - voor het vragen van advies over specifieke aangelegenheden².

² Over de definitieve formulering van het vragen van advies aan de Raad van State vindt nog overleg plaats tussen de minister van BZK en de vice-voorzitter van de Raad van State (naar verwachting in december). Over de strekking bestaat tussen de partijen overeenstemming, maar de formulering vereist zorgvuldigheid. Deze strekking heeft betrekking op vragen aangaande belangrijke onderwerpen waarover partijen het niet eens zijn. Over de formulering van de adviesaanvraag dient tussen het kabinet, VNG en IPO overeenstemming te bestaan. De rol van de Raad van State is daarbij niet arbitrerend, maar adviserend.

- b) Dit laat onverlet dat de minister van BZK in de aanbiedingsbrief aan de Raad van State bij een verplichte adviesaanvraag als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Raad van State (wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur) gerichte vragen kan stellen.
- c) De periodieke beschouwing wordt besproken in het Overhedenoverleg en kan tot herijking van de gemaakte interbestuurlijke afspraken leiden;
- d) Voor adviezen op een ander terrein dan de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen (bijv. financieel) ligt het meer voor de hand een (ad hoc) commissie van wijzen te raadplegen. Over de samenstelling en de opdracht van deze commissie dient overeenstemming tussen partijen te bestaan.
- e) De resultaten van de advisering worden direct bekend gemaakt aan IPO en VNG. De advisering en de daarop te nemen acties keren ter bespreking terug in het Overhedenoverleg.

IV. Agenda interbestuurlijke verhoudingen

Kabinet, IPO en VNG willen met behulp van afspraken over de interbestuurlijke verhoudingen het functioneren van de gehele overheidssector verbeteren door de bestuurslagen gezamenlijk en individueel beter te laten functioneren. Het is daarom van belang de afspraken regelmatig te actualiseren.

Als bijlage bij deze afspraken is een document gevoegd waarin wet- en regelgeving en interbestuurlijke afspraken uit het verleden zijn opgenomen. Deze afspraken gelden nog steeds en vormen de basis voor de afspraken die nu worden aangegaan.

Kabinet, IPO en VNG nemen de volgende omgangsregels in acht:

1. Rijk, provincies en gemeenten richten zich de komende periode op: een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid zowel in bestuurlijke als financiële zin, vermindering van centrale regels (deregulering en ontbureaucratisering), vermindering van gedetailleerd medebewind en specifieke uitkeringen, vermindering van het verticale toezicht en leggen de nadruk op resultaten in plaats van processen.
2. De uitvoering van beleid staat daarbij centraal. Bestuurlijke arrangementen worden getoetst op hun uitvoerbaarheid. Omwille van een effectief beleid kan worden gekozen voor differentiatie in rijkssturing richting het decentrale niveau en maatwerk op decentraal niveau.
3. Overheden informeren elkaar over nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheid raken op een zodanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast.
4. Het rijk betreft de provincies en gemeenten bij beleid dat hen aangaat. Concept-regelgeving en –beleid wordt aan IPO en VNG voorgelegd, waarop zij in principe binnen 2 maanden kunnen reageren, ingeval zij niet al betrokken waren in het beleidsproces.
5. Het rijk geeft bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor de provincies en gemeenten inzicht in de financiële consequenties (art. 2 Fvw) en in de bestuurlijke / praktische gevolgen. Dit laatste betekent dat bij elk wetgevingsvoorstel dat de interbestuurlijke verhoudingen raakt, de argumenten en motieven worden genoemd op basis waarvan de naleving van de uitgangspunten en beginselen van beleidsvrijheid complementariteit en evenredigheid kan worden beoordeeld. In het oordeel is besloten of beleidsvoornemen in overeenstemming zijn met de afspraken over de interbestuurlijke verhoudingen, zoals in onderhavig document zijn vastgelegd.
6. Tijdens de kabinetsformatie behoort de kabinets(in)formateur de provincies en gemeenten (IPO en VNG) te consulteren wanneer de bestuurlijke en financiële verhoudingen onderwerp van gesprek zijn. Na de totstandkoming van een nieuw kabinet vindt zo spoedig mogelijk een Overhedenoverleg tussen het nieuwe kabinet en de besturen van VNG en IPO plaats. Onderwerp van gesprek is de rol van de medeoverheden bij het aanpakken van de maatschappelijke opgaven zoals opgenomen in het regeerakkoord met respect voor elkaars positie.

Partijen hechten aan naleving van de afspraken en spreken daarom af gebruik te maken van de volgende mogelijkheid:

- a) In artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State is bepaald dat de regering de Raad voorts hoort over alle zaken waaromtrent de regering dat nodig oordeelt. De minister van BZK zal van die mogelijkheid gebruik maken in de volgende gevallen:

- om de Raad te vragen een periodieke beschouwing op te stellen (eens in de twee jaar) over de interbestuurlijke verhoudingen in het licht van de regelgeving waarover de Raad in de daaraan voorafgaande periode heeft geadviseerd;
 - voor het vragen van advies over specifieke aangelegenheden³.
- b) Dit laat onverlet dat de minister van BZK in de aanbiedingsbrief aan de Raad van State bij een verplichte adviesaanvraag als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Raad van State (wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur) gerichte vragen kan stellen.
- c) De periodieke beschouwing wordt besproken in het Overhedenoverleg en kan tot herijking van de gemaakte interbestuurlijke afspraken leiden;
- d) Voor adviezen op een ander terrein dan de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen (bijv. financieel) ligt het meer voor de hand een (ad hoc) commissie van wijzen te raadplegen. Over de samenstelling en de opdracht van deze commissie dient overeenstemming tussen partijen te bestaan.
- e) De resultaten van de advisering worden direct bekend gemaakt aan IPO en VNG. De advisering en de daarop te nemen acties keren ter bespreking terug in het Overhedenoverleg.

Kabinet, IPO en VNG hebben voor de resterende periode van dit kabinet overeenstemming over onderstaande agenda met te ondernemen acties:

7. Partijen komen binnen een jaar met maatregelen ter reductie van administratieve lasten in de bestuurlijke kolom. Zij gaan de sturings- en prestatiebureaucratie te lijf: rijk, provincies en gemeenten snoeien in administratieve lasten, planverplichtingen en/of specifieke uitkeringen. Zij schonen zij sturingsarrangementen op waarbij sprake is van stapeling van instrumenten.
8. Vereenvoudiging van het toezichtstelsel is nodig om bestuurlijke drukte en administratieve lasten terug te dringen. In het traject o.l.v. de CdK Alders worden criteria en randvoorwaarden opgesteld voor effectieve, efficiënte en transparante interbestuurlijke toezichtarrangementen. De voorstellen uit dit traject keren ter bespreking terug in het Overhedenoverleg voor zomer 2005 en kunnen leiden tot aanpassing van bestuurlijke toezichtsarrangementen.
9. Een gezamenlijke verkenning uit te voeren naar de werkwijze en de omvang van de gedeconcentreerde rijksdiensten. Daarbij is de vraag aan de orde of bij een andere verdeling van verantwoordelijkheden decentrale overheden taken kunnen overnemen en welke dereguleringswinst daarmee kan worden geboekt. De resultaten van deze verkenning dienen medio 2006 gereed te zijn. De verkenning wordt in samenhang met de acties voortkomend uit het Programma Andere Overheid uitgevoerd.
10. Mede in relatie tot de nieuwe EU Grondwet moeten de interbestuurlijke verhoudingen in de Europese context nader te worden vastgelegd. De waarborging van de positie van provincies en gemeenten is daarbij van belang. In 2005 wordt in het Overhedenoverleg nader gesproken over de consequenties van de EU Grondwet en reguliere EU wet- en regelgeving voor decentrale overheden.

³ Over de definitieve formulering van het vragen van advies aan de Raad van State vindt nog overleg plaats tussen de minister van BZK en de vice-voorzitter van de Raad van State (naar verwachting in december). Over de strekking bestaat tussen de partijen overeenstemming, maar de formulering vereist zorgvuldigheid. Deze strekking heeft betrekking op vragen aangaande belangrijke onderwerpen waarover partijen het niet eens zijn. Over de formulering van de adviesaanvraag dient tussen het kabinet, VNG en IPO overeenstemming te bestaan. De rol van de Raad van State is daarbij niet arbitrerend, maar adviserend.

11. Ook worden afspraken gemaakt over de wijze waarop financiële consequenties van Europese regelgeving voor Rijk, provincies en gemeenten worden opgevangen. Daarbij wordt gekeken naar de aanbevelingen van de Rfv in haar jaarrapport 2004.
12. Overheden voeren een gezamenlijke verkenning uit naar de relatie tussen functionele besturen en de bestuurlijke hoofdstructuur. De aandacht dient daarbij uit te gaan naar de positie, verantwoordelijkheid, democratische legitimatie, effectiviteit en efficiëntie van functionele organen. Deze verkenning zal de basis vormen voor een visie op de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur. De uitkomsten van de verkenning worden in 2005 in het Overhedenoverleg besproken.
13. Partijen voeren een gezamenlijke verkenning op het decentrale eigen inkomstengebied uit overeenkomstig het plan van aanpak zoals afgesproken tijdens het overleg tussen kabinet-VNG en IPO op 9 november 2004.