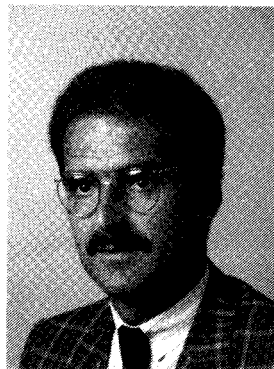


Mr. dr. A.G.J.M. Rombouts

# Bestuursakkoord Rijk-gemeenten: behoorlijk bestuur tussen overheden



*Het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten is te waarden als een goed bedoelde poging om de scheve verhoudingen recht te trekken. Afgewacht zal moeten worden hoe het Rijk het akkoord zal uitvoeren, maar vooral moeten er waarborgen komen die naleving kunnen garanderen.*

'Een reuzenspinne weeft er  
Haar webbe in Den Haag  
In duizend draaden zweeft er  
Haar spinsel naar omlaag'

Met het voorlezen van dit gedichtje begon de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken op 19 februari 1987 bij de ondertekening van het bestuursakkoord tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) haar toespraak. Volgens mevrouw De Graaff-Nauta was door de totstandkoming van het bestuursakkoord het web waarin het Rijk tot dan toe de gemeenten ving, 'minder dicht', 'wat dunner' geworden.

In meer bestuurlijke termen gesproken: het bestuursakkoord gaf volgens de bewindsvrouw een nieuwe dimensie aan een reeds lang bestaande gecompliceerde verhouding tussen Rijk en VNG. De relatie tussen het Rijk en de gemeenten werd de laatste jaren in toenemende

mate ervaren als een ongelijke positie. In 1972 al had de VNG zich in een open brief onder de titel: 'De gemeenten in de tang' tot de kabinetsformateur gewend. In 1981 heette het: 'De gemeenten onder druk'. Steeds werd erop gewezen, dat de vrije beleidsruimte van de lokale overheden al te zeer ingeperkt werd. Aangedrongen werd op decentralisatie van taken en bevoegdheden. Langs deze en andere wegen zou de ongebreidelde bemoeizucht van de rijksdepartementen tot stilstand gebracht moeten worden. De laatste jaren was daarbij gekomen de klacht, dat het Rijk de bezuinigingen op onevenredige wijze op de gemeenten afwentelde.

Met het tot stand gekomen en door de minister-president, de ministers en staatssecretarissen van Financiën en Binnenlandse Zaken enerzijds en de voorzitter en secretaris van de VNG anderzijds ondertekende verdrag heeft de relatie tussen het Rijk en de gemeenten een wat ander karakter gekregen, aldus staatssecretaris De Graaff-Nauta. Niet is volgens haar uitgegaan van de ouderwetse *top-down* benadering, maar er is sprake van gelijkwaardigheid. De lagere overheden van

---

Mr. dr. A.G.J.M. Rombouts (1951) is burgemeester van Wouw en voorzitter afdeling Noord-Brabant van de CDA Bestuurdersvereniging.

voorheen worden voortaan als mede-overheden beschouwd. Dit in tegenstelling tot het beeld dat geschetst wordt in het aan Van Poelje ontleende gedicht. Over het daarin bedoelde 'web', het ontstaan ervan, haar beknellende werking en de poging eruit los te komen gaat dit artikel.

### **Gedecentraliseerde eenheidsstaat**

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Zo heet het althans in de officiële staatsinrichtingsboeken, maar in zijn inaugurele rede (p. 21) stelde Hennekens medio 1986, dat de ontwikkelingen in de staatsrechtelijke verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten er met name de laatste decennia toe geleid hebben 'dat Nederland een centralistische staatsorganisatie is geworden'. Met de val van de Republiek der Verenigde Nederlanden aan het einde van de achttiende eeuw kwam een einde aan de soevereiniteit van de provincies. Vanaf het begin van de negentiende eeuw vormden de Nederlanden een eenheidsstaat. De Grondwet van 1814 brak met de sterke centralisatie van het overheidsgezag zoals wij dat onder Napoleon kenden. De lokale en provinciale besturen werden weer in ere hersteld, zij het binnen het kader van de eenheidsstaat. Daarmede hoopte men een gezond evenwicht gevonden te hebben tussen centralistische en decentralistische tendenzen. Bepaalde aangelegenheden werden aan de provincies en 'gemeenten' overgelaten. Op andere terreinen werden de touwtjes door het Rijk strak in de hand gehouden.

Sinds het midden van de vorige eeuw staan aan het hoofd van de gemeenten en provincies rechtstreeks gekozen raden en staten. Lange tijd daarna is de aldus opgebouwde staatsorganisatie ervaren als een unitair systeem waarbinnen voldoende ruimte was voor eigen beleidsvrijheid van de lokale en provinciale besturen. Met Hennekens ben ik van mening dat beleidsvrije ruimte voor de lagere overheden de afgelopen decennia echter sterk afge-

nomen is. Hennekens noemt drie grondwettelijke pijlers waarop de provincies en gemeenten gefundeerd zijn. In de eerste plaats is daar artikel 124 (lid 1) van de Grondwet, dat de basis vormt voor de autonomie van de provincies en gemeenten. Nog in hetzelfde hoofdstuk van de Grondwet wordt evenwel duidelijk gemaakt, dat het hier allerminst om volledige zelfstandigheid van de gemeente- en provinciebesturen gaat. Zo kunnen besluiten van deze besturen bij Koninklijk Besluit vernietigd worden, dus achteraf. Ook is het mogelijk voorafgaand aan dergelijke besluitvorming toezicht uit te oefenen op de gang van zaken in de provincies en gemeenten. Voorts bepaalt de wetgever op grond van artikel 132 (lid 6) van de Grondwet welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven. Tenslotte zij hier vermeld dat ook de samenwerking van gemeenten en/of provincies geheel onderworpen is aan door de wetgever te stellen regels. Als tweede pijler wijst Hennekens op het zogenaamde medebewindsartikel (124, lid 2) op grond waarvan de wetgever de gemeenten en provincies kan verplichten mee te werken aan rijksbeleid. De derde pijler betreft de financiële verhouding tussen het Rijk en de andere overheden. In de Grondwet van 1983 wordt nu voor het eerst aangegeven dat die verhouding wettelijk geregeld moet worden.

Het moge duidelijk zijn dat de wetgever een uitermate belangrijke rol is toegekend bij het inrichten van onze binnenlandse bestuurlijke organisatie. Sterker nog: indien men de grondwetgever als de architect van ons staatsrechtelijk bouwwerk zou willen beschouwen, dan is de wetgever de binnenhuisarchitect aan wie welhaast onbepaalde handelingsvrijheid is gegeven om dit bouwwerk naar eigen goeddunken in te richten. De wetgever is overigens inrichter en medebewoner tegelijk van het bestuursgebouw. Door eerstgenoemde functie kan hij een stempel drukken op de leefregels die hij en

## Gemeenten en provincies zijn steeds meer ondergeschikt geraakt aan de rijksoverheid.

vooral de andere bewoners in dat gebouw in acht hebben te nemen.

Alhoewel het vanaf het begin van de vorige eeuw steeds de bedoeling is geweest een staatsopbouw tot stand te brengen, waarin de gemeenten en provincies volwaardige onderdelen van de eenheidsstaat zouden vormen die een eigen zelfstandige, niet-ondergeschikte plaats zouden kunnen innemen, heeft de voortschrijdende centralisatie dit idee verstoord. De balans is de laatste decennia doorgeslagen in de richting van de centralisatie. Herhaaldelijk heeft de VNG hiervoor aandacht bij regering en parlement gevraagd. In 'De gemeenten in de tang' (1972, p. 3) hield zij de toenmalige kabinetsformateur voor dat opeenvolgende kabinetten weliswaar in woord en geschrift het beginsel van de decentralisatie verkondigd hadden, maar dat het feitelijk beleid van de rijksoverheid hiermede in flagrante strijd was.

- Op steeds meer terreinen tracht men van het centrale niveau uit het lokaal bestuur tot in details te beheersen.
- Het ontbreekt vele gemeenten bovendien aan voldoende geld om de verantwoordelijkheid waar te maken voor de beslissingsmarge die hun nog resteert.
- Zonder enig vooroverleg, laat staan meebeslissen, voert het Rijk bezuinigingen door, die onmiddellijke reper-

cussies hebben voor het gemeentelijk wel en wee.

- In toenemende mate confronteren steeds zelfstandiger optredende departementen de gemeenten met afzonderlijke, elkaar niet dekkende, maatregelen.'

Bijna tien jaar later werd in een soortgelijke open brief aangedrongen op onder meer:

- een drastische beperking van centralistische regels, voorschriften, onderzoeken, enquêtes en adviescommissies en -raden;
- experimenten met decentralisatie van rijkstaken in grote en middelgrote gemeenten;
- geen nieuw sectoraal beleid;
- geld bij nieuwe taakopdrachten;
- sanering van de specifieke uitkeringen;
- geen verdere verplichtingen voor gemeenten om plannen op te stellen;
- omzetting van preventief in repressief toezicht.

Van een evenwichtige ontwikkeling van de aan het idee van de gedecentraliseerde eenheidsstaat ten grondslag liggende uitgangspunten is, zo mag geconcludeerd worden, geen sprake meer. Hennekens somt in zijn oratie (p. 12 e.v.) nog enkele aspecten op. Zo heeft het inmiddels door het Europees Hof bekritiseerde administratief beroep 'een superioriteits-bevorderend effect' gehad van het ene bestuur (het Rijk) ten opzichte van andere bestuursambten. Ook van de administratieve rechtspraak moet met schrijver geconstateerd worden, dat zij nimmer ten doel gehad heeft om het ene overheidsambt tegen het andere te beschermen. Het feit dat artikel 136 van de Grondwet zich uitsluitend richt op de geschillenbeslechting tussen decentrale overheden en niet op geschillen van deze lichamen met het Rijk, werkt voorts 'een min of meer onaantastbare postie van het Rijk in de hand, hetgeen in een tijd van toenemende spanningen, zoals deze zich de laatste jaren gemanifesteerd hebben, de verhou-

dingen binnen de overheid niet goed doet'. Ook in financieel opzicht zijn gemeenten en provincies bijna volledig afhankelijk van het Rijk. Slechts een klein deel van hun inkomsten verwerven zij door het heffen van eigen belastingen of retributies. Jaarlijks worden op basis van in de Financiële Verhoudingswet aangegeven criteria middelen toegewezen aan het provincie- en gemeentefonds. Garanties voor een bepaalde toedeling bestaan niet, terwijl de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen deze toedeling beperkt is tot een aantal specifieke gevallen.

De balans opmakend na een analyse van de centrale bestuursbevoegdheden velt Hennekens (p. 17) het volgende harde oordeel: 'het Rijk beschermt zichzelf tegen door anderen in rechte te geven oordelen over beslissingen ten aanzien van decentrale lichamen en ambten. Een onafhankelijk oordelende instantie over bestuursdaden van het Rijk wordt niet gewenst'. Althans niet door het Rijk, want schrijver doet het voorstel om bij de Raad van State een aparte afdeling in het leven te roepen die een bindend oordeel moet kunnen uitspreken over decentrale lichamen rakende besluiten en maatregelen van het rijksbestuur. Als toetsingsgrond ware hierbij te denken aan 'strijd met de wet', *détournement de pouvoir* en *abus de pouvoir*, terwijl als nieuw criterium ingevoerd zou kunnen worden, 'dat het Rijk bij het nemen van een beslissing of maatregel onvoldoende rekening heeft gehouden met het decentraal belang'. Naar analogie van de beginselen van behoorlijk bestuur zoals deze gelden in de verhouding tussen overheid en burger zou de Raad van State beginselen van decentraal bestuur kunnen ontwikkelen voor de relaties tussen overheden onderling.

### **Beginselen van behoorlijk bestuur**

De beginselen van behoorlijk bestuur zijn in jurisprudentie en literatuur ontwikkelde omgangsvormen die de overheid in acht dient te nemen in zijn relaties tot burgers.

Het bestuurlijk handelen van de overheid, tot uiting komend in beschikkingen, moet de toets der kritiek dezer beginselen kunnen doorstaan. Recentelijk heeft de Hoge Raad in het zogenaamde Spuitvliegenarrest de vraag beantwoord of ook algemeen verbindende voorschriften getoetst kunnen worden aan ongeschreven rechtsregels. Van Male schrijft hierover: 'Dit antwoord luidt positief. Algemeen verbindende voorschriften van bestuursorganen afkomstig mogen behalve met "hogere" wetgeving, ook niet strijdig zijn met algemene rechtsbeginselen waaronder het verbod van willekeur. Bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van willekeur kunnen andere beginselen zoals het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel een rol spelen.'

De beginselen van behoorlijk bestuur gaan derhalve voor een steeds wijder terrein van ons bestuurlijk handelen gelding krijgen. Het mag dan ook geen verbazing wekken, dat wat van de overheid jegens de burger gevraagd wordt, eveneens van het ene overheidslichaam jegens een ander overheidslichaam verlangd wordt. Het kabinet-Lubbers II heeft wat dit betreft de ontwikkelingen goed aanvoeld, toen het zich in zijn regeerakkoord (1986) voornam een overeenkomst met de decentrale overheden af te sluiten. Al veel eerder was aangedrongen op behoorlijk overleg en behoorlijke omgangsvormen tussen overheidsorganisaties. In het rapport 'Complementair bestuur verkend' (1977, p. 10) kwam de werkgroep complementair bestuur tot de conclusie, 'dat de klassieke omgangsvormen van de verschillende bestuursniveaus te weinig zijn afgestemd op een zekere mate van gezamenlijke verantwoordelijkheid', terwijl overheden van verschillende bestuursniveaus steeds vaker niet onafhankelijk van elkaar optreden, maar elk een eigen inbreng leveren, opdat het totale overheidshandelen tot het gewenste resultaat leidt. Voor deze nieuwe werkwijze, deze nieuwe manier van met elkaar omgaan beschouwt de

werkgroep als essentieel: 'overleg volgens van tevoren zorgvuldig geregelde procedures tussen besturen van afzonderlijke openbare lichamen van verschillende bestuursniveaus op basis van met waarborgen omgeven gelijkwaardigheid en, mede uit dien hoofde, met duidelijke regeling van de rechtsgevolgen'.

En in het september/oktobernummer van Bestuurswetenschappen (1978) schreef Berg dat het nodig zou zijn 'een algemeen aanvaarde gedragscode te ontwikkelen (-). Men mag aannemen dat, naarmate relaties tussen organisaties intensiever worden en onderlinge besluitvormingsprocessen frequenter voorkomen, het belang van elke organisatie bij zo'n gedragscode toeneemt, aangezien onvoorspelbare en onzekerheidsverstevkende elementen worden weggenomen'.

Hiervoor noemde ik al het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II, waarin het streven is opgenomen om bij wijze van proef te komen tot bestuursakkoorden waarin afspraken zijn vastgelegd over de financiële verhoudingen tussen het Rijk enerzijds en de gemeenten en provincies anderzijds.

Naast het in de inleiding van dit hoofdstuk genoemde akkoord tussen het Rijk en de gemeenten is juist voor het afronden van dit artikel ook een bestuursakkoord tussen het Rijk en de provincies tot stand gekomen. De onderhandelingen tussen minister De Koning en staatssecretaris De Graaff-Nauta enerzijds en het curatorium van het Interprovinciaal Overleg (IPO) anderzijds hebben tot overeenstemming geleid over de inhoud ervan. Daarna werd het concept-akkoord voorgelegd aan de besturen van de twaalf provincies. Vervolgens zal de Tweede Kamer der Staten-Generaal de gelegenheid krijgen haar gevoelens met betrekking tot het bestuursakkoord te doen blijken. Het bestuursakkoord zal twee maanden na toezending aan de Kamer ondertekend worden door vertegenwoordigers van kabinet en IPO. Karakter en inhoud van dit akkoord verto-

nen veel gelijkenis met het bestuursakkoord tussen Rijk en VNG.

Reden waarom ik mij hierna beperken zal tot laatstbedoeld akkoord. Vooraf zij er nog op gewezen, dat de Directeur-Generaal Binnenlands Bestuur Hendriks bepleit heeft soortgelijke akkoorden tot stand te doen brengen tussen provincies en gemeenten. Onderwerpen die daarin geregeld zouden kunnen worden zijn volgens deze:

- de wijze waarop de gemeenten betrokken worden bij de provinciale beleidsontwikkeling;
- periodiek overleg tussen provincie en provinciale afdeling van de VNG;
- de criteria waaraan het provinciaal bestuur zich bij goedkeuring en toezicht zal houden;
- welke provinciale taken voor decentralisatie in aanmerking komen en onder welke voorwaarden;
- de wijze waarop de provincie concrete inhoud geeft aan haar coördinatie-taak;
- de financiële gevolgen van de provinciale beleidsvoornemens;
- de harmonisatie en de bureaucratisering van procedures.

### Inhoud akkoord Rijk-gemeenten

Terug naar het bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten. Hoofddirecteur Berg van de VNG vindt dat de gemeenten met de totstandkoming hiervan 'een grote strategische winst (hebben) behaald'. Alvorens tot een beoordeling van de inhoud en de aard van dit akkoord te komen volgt hier eerst een korte beschrijving van hetgeen het Rijk en de VNG hebben vastgelegd. In het akkoord worden enerzijds *intenties* uitgesproken en *procedures* overeengekomen, anderzijds worden ook enkele *financiële afspraken* gemaakt. Om met het laatste te beginnen. Hiervoor werd er reeds op gewezen, dat de gemeenten van oordeel zijn dat het beleid in de voorgaande kabinetperiode (kabinet-Lubbers I) geleid heeft tot meer dan evenredige

ombuigingen bij de gemeenten. De VNG was de onderhandelingen ingegaan vanuit de gedachte, dat het onevenredige gedeelte van die ombuigingen alsnog gecompenseerd moest worden. Volgens vice-voorzitter De Cloe van de VNG was dit niet haalbaar: 'We wilden in ieder geval een begin van rechtzetting zien van deze benadeling. Verder hoopten we via een akkoord (-) het recht te behouden om op deze onevenredige kortingen terug te komen. (-) Dit is het moeilijkste onderhandelingspunt geweest. (-) Met het extra geld voor de gemeenten is voor het eerst (-) het regeerakkoord opengebroken' (Lokaal Bestuur, dec. 1986). De Cloe doelt hiermede op de 50 miljoen die het Rijk structureel heeft toegezegd voor het doen van investeringen. Voor 1987 was dit bedrag reeds 'weggegeven'. In het akkoord verplichtte het Rijk zich ook voor 1988 tot eenzelfde impuls, terwijl ten aanzien van de begrotingsjaren 1989 en 1990 opnieuw telkens 50 miljoen structureel aan het gemeentefonds zal worden toegevoegd, 'indien de ontwikkeling van het financieringstekort van het Rijk dat toelaat'.

Het volume-accret in de meerjarenraming van het gemeentefonds blijft in deze kabinetsperiode gehandhaafd op 1%. Verder zullen de gemeenten een evenredige bijdrage leveren aan reeds voorziene en verder nog noodzakelijke ombuigingsmaatregelen, 'indien en voorzover deze uit hoofde van nadere macro-economische ontwikkelingen (-) noodzakelijk blijken. Zij leveren geen bijdrage in ombuigingen noodzakelijk voor het opvangen van beleidsintensiveringen, beleidsmatige tegenvallers die endoogen binnen de begroting moeten worden opgevangen en niet gerealiseerde ombuigingen op de departementale begrotingen'. Tot zover de financiële paragraaf van het akkoord.

De eerdergenoemde intenties en procedures hebben veelal betrekking op de staatsrechtelijke positie van de gemeenten als 'mede-overheden'. Ik kom hierop

verderop nog terug. Voor een korte beschrijving doe ik een greep uit de 25 artikelen van het akkoord:

#### *Algemeen*

- het Rijk zal met de VNG *overleg* voeren over het voorgenomen programma van wetgeving voor zover dat betrekking heeft op de positie van de gemeenten;
- de *verhouding* tussen het Rijk en de gemeenten zal zijn gebaseerd op de beginselen van autonomie, zoveel mogelijk vrije beleidsruimte bij medebewind, evenredigheid en redelijkheid. De decentralisatie van rijkstaken wordt bevorderd;
- de beginselen van evenredigheid en redelijkheid worden in ombuigings-taakstellingen door het kabinet gehanteerd;

#### *Maatregelen die de realisering van ombuigingen mogelijk maken*

- naast de algemene kortingen vinden geen specifieke kortingen op de algemene uitkeringen plaats;
- ombuigingsmaatregelen worden vergezeld van door het Rijk te nemen maatregelen die moeten leiden tot verbetering van de kwaliteit van het functioneren van de overheid. Te denken valt hierbij aan:
  - \* beëindiging of mitigering van medebewindstaken;
  - \* overdracht van taken van Rijk naar gemeenten;
  - \* terugdringing van rijksbemoedienissen door sanering van specifieke uitkeringen, het aantal gedeconcentreerde rijksdiensten, het aantal planprocedures en het bestuur per circulaire en door vermindering van toezicht en door vermindering en vereenvoudiging van wet- en regelgeving;
- voor elk van de vier grote steden komen er een of meer brede doeluitkeringen. Twee jaar later worden overeenkomstige uitkeringen tot stand gebracht voor de overige gemeenten;

### *Nieuwe taken/intensivering van taken*

- indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging in de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten wordt dit toegelicht, in het bijzonder wat de financiële gevolgen voor de gemeenten zijn;
- kosten van opgelegde nieuwe taken of van opgelegde taakintensiveringen worden volledig gecompenseerd;
- de gemeenten of de VNG worden in een vroegtijdig stadium bij de beleidsontwikkeling betrokken omtrent plannen en maatregelen waarbij de taakverdeling of de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten aan de orde is;

### *Inwerkingtreding nieuwe maatregelen/informatievoorziening*

- bij de invoering van nieuwe maatregelen wordt een redelijke invoeringstermijn aangehouden, als regel ten minste drie maanden na afkondiging;
- voor 1 juli ontvangen de gemeenten mededeling over de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor het volgende begrotingsjaar.

Het bestuursakkoord en de nadere uitwerking gelden voor de zittingsperiode van het kabinet-Lubbers II. De Tweede Kamer wordt vóór de ondertekening in de gelegenheid gesteld 'zijn gevoelens te doen blijken'. Na ondertekening wordt het akkoord aan de Staten-Generaal (dus: Tweede en Eerste Kamer) medegedeeld. In 1989 zal een evaluatie van de werking van het bestuursakkoord verschijnen. 'Bij een volgende kabinetsformatie zal de evaluatie worden overgelegd,' zo luidt de laatste zin van het akkoord. Opengelaten wordt daarmee de vraag of een volgend kabinet tot een soortgelijk akkoord bereid is. Berg meent het antwoord al te weten: 'Een volgend kabinet zal zich niet kunnen veroorloven geen bestuursakkoord met de gemeenten te sluiten.' (B&G, dec. 1986)

### **Betekenis van bestuursakkoord**

Wat is nu de betekenis van het bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG? Voor onderstaande analyse is intensief gebruik gemaakt van het advies dat de Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB) hierover op 6 maart 1987 aan de minister van Binnenlandse Zaken heeft uitgebracht, alsmede van het pré-advies van prof. mr. D.W.P. Ruiters dat de basis heeft gevormd voor 's Raads advies. Gekozen is evenwel voor een eigensoortige methode.

Achtereenvolgend wordt een poging gedaan de volgende vragen te beantwoorden:

- Wat voor soorten van afspraken heeft men in het bestuursakkoord gemaakt?
- Wie worden door het bestuursakkoord gebonden?
- Hoe kan die binding omschreven worden?

De RBB onderscheidt in het bestuursakkoord vier soorten van afspraken:

- a* beginselen en garanties die betrekking hebben op de staatsrechtelijke positie van de lagere overheden (-) en op de wijze van omgang tussen het Rijk en de gemeenten (-);
- b* het financiële kader dat voor de lagere overheden zal gelden, als onderdeel van de financieel-economische taakstelling die voor een regeerperiode is overeengekomen;
- c* de hoofddoelstellingen van het regeeringsbeleid in de verschillende sectoren (-) voorzover deze afhankelijk zijn van de medewerking van de lagere overheden, dan wel op de besluitvorming door deze overheden duidelijk invloed zullen kunnen hebben;
- d* bijzondere voornemens met betrekking tot een specifieke categorie van gemeenten (-).'

De onder *a* genoemde categorie verschilt naar tijd en kwaliteit van de overige categorieën. In de eerste plaats hebben de onderwerpen die onder categorie *a* vallen 'een betekenis die verder reikt dan de duur van een regeerperiode en de inzicht-

ten van een regerende coalitie'. Het gaat hier om normatieve grondslagen van de Nederlandse staatsopbouw. Door deze in een bestuursakkoord vast te leggen 'kan' volgens Ruiter 'misschien enigszins een halt worden toegeroepen aan een niet door grondwettelijke garanties belemmerde tendentie in de Nederlandse politieke beleidsvorming om vrijheden van lagere overheden in te perken en zekerheden aan haar te ontzeggen'. De uitspraken die in het bestuursakkoord te dien aanzien worden gedaan, kunnen mijns inziens beschouwd worden als een eerste poging om te komen tot een *codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur tussen overheden*, een gedragscode voor overheden in hun omgang met elkaar, gezien het eenzijdige karakter van het akkoord – iets waarop verderop nog zal worden teruggekomen – betreft het hier voorshands uitsluitend gedragspremissen voor de regering. Tegen de achtergrond van de binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat scheefgegroeide verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten kunnen de hier bedoelde afspraken in het bestuursakkoord zeer zeker gezien worden als een goedbedoelde poging om het grote machtsoverwicht van het Rijk ten opzichte van de gemeenten te mitigeren. Het is thans nog te vroeg om van een geslaagde poging te spreken. Daarvoor zal niet alleen afgewacht moeten worden hoe in de praktijk uitvoering aan het akkoord gegeven zal worden, meer nog zal gestreefd moeten worden naar waarborgen die de naleving van een dergelijk akkoord kunnen garanderen (zie verderop). Wel is duidelijk, dat algemeen wordt erkend en door dit bestuursakkoord bevestigd, dat de relatie tussen het Rijk en de gemeenten aan herijking toe is. Onvoldoende werden de gemeenten (en provincies) in de voorbije decennia door het Rijk beschouwd als mede-overheden. Teveel werd de nadruk gelegd op de eenheidsstaat, te weinig – ondanks allerlei schone beloften – op de decentralisatie

van taken en bevoegdheden. Het mag dan ook zonder meer toegejuicht worden, dat het kabinet-Lubbers II ingezien heeft, dat er op dit punt iets rechtgetrokken moest worden. Qua inhoud kan dan ook ingestemd worden met de gemaakte afspraken. Wat de gekozen vorm betreft verdient het overweging de onder categorie a vallende onderwerpen zoveel mogelijk in formele wetten vast te leggen. Het betreft hier immers preciseringen van de aan onze gedecentraliseerde eenheidsstaat ten grondslag liggende uitgangspunten. Misschien lenen zich zelfs een of meer uitspraken voor verankering in de Grondwet. Zo heeft Brinkhorst voorgesteld om het decentralisatieprincipe grondwettelijk vast te leggen.

Ervaringen in België opgedaan hebben echter helaas aangetoond, dat opname van een dergelijke instructienorm in de Grondwet nog geen garantie vormt voor concrete realisaties. Opname van dit beginsel in 1970 in de Belgische Grondwet heeft weinig praktisch effect gesorteerd voor de verhoudingen tussen het Rijk en de lagere bestuursniveaus. Er zal dus bij ons meer moeten gebeuren. Mogelijk kunnen enkele van de in het bestuursakkoord vermelde beginselen en garanties een plaats krijgen in de nieuwe gemeentewet. Ook ware te overwegen de Wet Algemene Regels van Bestuursrecht hiervoor te benutten. Zeker waar men in de hier bedoelde categorie van onderwerpen te maken heeft met uitwerkingen, preciseringen van ons staatsbestel horen deze mijns inziens thuis in organieke wetgeving. Een bestuursakkoord is daarvoor een te broos kader.

Anders is dit ten aanzien van de overige categorieën: de financiële afspraken tussen regering en gemeenten voor een regeerperiode (b), de hoofddoelstellingen van het regeringsbeleid voor een regeerperiode (c) en de bijzondere voornemens met betrekking tot een specifieke categorie van gemeenten (d). Hiervoor is een bestuursakkoord juist een zeer geschikt ka-



der. Deze onderwerpen hebben in tegenstelling tot die uit categorie a geldingskracht voor *één* regeerperiode met *deze* regeringscoalitie. Het betreft hier beleidsinhoudelijke en financiële afspraken tussen het nieuw aangetreden kabinet en haar mede-overheden. Aangezien deze mede-overheden, zoals wij gezien hebben, in een afhankelijke relatie staan ten opzichte van de regering is het voor deze van groot gewicht duidelijkheid te krijgen over hun financiële perspectief voor de eerstkomende jaren. Dit wat categorie b betreft. Ook voor de hoofddoelstellingen van het regeringsbeleid in de verschillende sectoren (categorie c) geldt, dat de rechtszekerheid er mede gediend is, dat de rijksoverheid haar voornemens voor de eerstvolgende periode duidelijk kenbaar maakt. De vierde en laatste categorie van onderwerpen (d) kunnen mijns inziens voortaan ook beter niet in een *generaal* bestuursakkoord worden opgenomen. Wij hebben hier immers te maken met *specifieke* afspraken tussen het Rijk en een bepaalde categorie van gemeenten, bijvoorbeeld de vier grote steden of de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Het verdient de voorkeur afspraken tussen deze gemeenten en het Rijk in een afzonderlijk akkoord vast te leggen. Als belangrijkste reden zou ik hiervoor willen noemen het feit dat deze gemeenten beter zelf hun eigensoortige belangen kunnen verdedigen. Beter dan dit door de VNG kan geschieden, die immers de representant moet en wil zijn van *alle* gemeenten. Op dit representatieprobleem zal nog worden teruggekomen.

### Deelakkoorden

Alvorens over te stappen naar de volgende paragraaf nog even het volgende. In het bestuursakkoord Rijk-gemeenten is afgesproken, dat per departement bezien zal worden welke uitwerking aan dit akkoord gegeven kan worden. De RBB (p. 14) waarschuwt ervoor deelakkoorden af te sluiten waarin '*wederzijdse* verplichtin-

gen tussen het Rijk en de VNG worden aangegaan.' Vooralsnog lijkt de betekenis van deelakkoorden er vooral in te zijn gelegen per beleidssector hetzelfde te doen als wat met de bestuursakkoorden in algemene zin wordt beoogd: het enigszins rechtekken van scheefgegroeide verhoudingen tussen de bestuursniveaus. Willen deelakkoorden die functie vervullen, dan zullen ook zij vooral eenzijdige verplichtingen van het Rijk moeten bevatten. Aldus kunnen in de onderscheiden beleidssectoren 'vertrouwenwekkende maatregelen worden getroffen op het punt van de interbestuurlijke relaties.' In dit verband suggereert de RBB niet langer te streven naar de totstandkoming van deelakkoorden, maar elke minister een *Nota van uitwerking* te laten opstellen, waarin wordt aangegeven welke betekenis het bestuursakkoord heeft voor zijn eigen sector. Deze nota ware overigens wel in concept aan de VNG ter becommentariëring voor te leggen. Aldus zou het bestuursakkoord wel per sector uitgewerkt worden, zonder dat hiervoor overigens de vorm van een overeenkomst gekozen wordt. Een dergelijke nota zal bovendien vlotter tot stand kunnen komen dan een overeenkomst.

### Welke partijen gebonden?

Door het bestuursakkoord Rijk-gemeenten worden de volgende instanties gebonden:

Het kabinet-Lubbers II is bij uitstek gebonden tot het leveren van prestaties.

- het kabinet-Lubbers II;
- de individuele ministers uit dit kabinet;
- de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- de VNG;
- de gemeenten.

Het kabinet-Lubbers II is de partij bij uitstek die op grond van het bestuursakkoord gehouden wordt tot het leveren van bepaalde beleidsmatige prestaties. Dat geldt ook voor de afzonderlijke ministers uit dit kabinet. Deze gebondenheid vloeit enerzijds rechtstreeks voort uit het bestuursakkoord zelf en kan anderzijds optreden op grond van de nog af te sluiten deelakkoorden.

De Tweede Kamer der Staten-Generaal is vóór de ondertekening van het akkoord in de gelegenheid gesteld ter zake zijn gevoelens te doen blijken. De Kamer heeft hierover met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw De Graaff-Nauta, van gedachten gewisseld. Hierdoor is ook zij gecommitteerd aan het akkoord, in die zin dat de Kamer in de komende tijd in zal stemmen met beleidsdaden van het kabinet-Lubbers II, die steunen op of voortvloeien uit het bestuursakkoord. Bovendien mag van de Tweede Kamer als 'controleur' van het regeringsbeleid verwacht worden, dat zij erop zal toezien dat met de VNG gemaakte afspraken ook worden nagekomen *casu quo* dat beleidsdaden die indruisen tegen letter en geest van het akkoord zullen worden ongedaan gemaakt. Werd de Tweede Kamer *vooraf* geraadpleegd over het akkoord, de Eerste Kamer kwam pas 'in beeld' na de ondertekening ervan. Laten we dit maar als een schoonheidsfoutje of kinderziekte beschouwen, want ik kan niet inzien waarom de Eerste Kamer niet op dezelfde wijze als de Tweede Kamer in het besluitvormingsproces betrokken zou kunnen worden. Sterker nog: een bestuursakkoord raakt zozeer de staatsrechtelijke positie van de lagere overheden ten opzichte van het Rijk, dat het oordeel hierover van de Eerste Kamer als Kamer van

reflectie gevraagd dient te worden. Dit geldt te meer waar, zoals nu, in het bestuursakkoord een groot aantal met algemeen geldende principes zijn vastgelegd, die een uitwerking vormen van ons Nederlandse staatsbestel.

Tegenover het kabinet als contractpartij stond de VNG als contractant. Zij trad op als vertegenwoordigster van alle Nederlandse gemeenten. De VNG heeft intern een betrekkelijk zware procedure gevolgd om te weten te komen of zij gemachtigd was op te treden namens alle gemeenten. Alhoewel de VNG op grond van het bestuursakkoord niet gehouden is tot het leveren van enige prestatie, is zeker wel sprake van een binding van deze organisatie aan het akkoord, welke alleen al moge blijken uit het feit dat het akkoord door de voorzitter en secretaris van de VNG ondertekend is. Deze binding bestaat hierin, dat zij zich niet zal verzetten tegen regeringsbeleid dat in de lijn ligt van het akkoord. Ook zal zij waar het de financiële afspraken betreft niet gedurende de looptijd van het akkoord om meer geld kunnen vragen. Op soortgelijke wijze zijn ook de individuele gemeenten gebonden. Formeel zijn deze niet gebonden aan het bestuursakkoord. Zij mogen er anderzijds niet op rekenen, dat hun belangenorganisatie bij uitstek in het geweer zal komen tegen rijksbeleid dat past binnen het raam van het akkoord.

### Soort van binding

Hiervoor heb ik al uiteengezet, op welke wijze mijns inziens de Tweede Kamer, de VNG en de individuele gemeenten aan het bestuursakkoord Rijk-gemeenten gebonden zijn. Nog niet werd ingegaan op de soort van gebondenheid die voor de regering voortvloeit uit dit eerste bestuursakkoord uit de historie. Gezien het eenzijdige karakter ervan is dat echter de meest interessante zijde van de medaille. Doordat eigenlijk alleen het kabinet-Lubbers II in het bestuursakkoord verplichtingen op zich genomen heeft, is het van belang te

weten hoe de naleving hiervan kan worden afgedwongen.

Berg, hoofddirecteur van de VNG – en hoofdrolspeler aan de ene zijde bij de totstandkoming van het akkoord –, stelde dat de gemeenten geen andere dan politieke sancties hebben, dit wil zeggen dat alleen het parlement sancties kan toepassen. Hendriks, directeur-generaal Binnenlands Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken – en hoofdrolspeler ter gene zijde –, liet weten dat het bestuursakkoord juridisch niet afdwingbaar was. Nakoming ervan zal naar zijn mening dan ook langs politieke weg veilig gesteld moeten worden.

Ook de RBB (p. 3) is van oordeel, dat het bestuursakkoord niet rechtens afdwingbaar is. De wijze van uitvoering is een zaak van zelfbinding. Om de risico's van vrijblijvendheid daarbij zo klein mogelijk te maken bepleit de RBB het treffen van inhoudelijke en procedurele waarborgen ten behoeve van de effectuering van het akkoord. In het akkoord is alleen een regeling voorzien voor het geval een der betrokken partijen van het akkoord wil afwijken. Artikel 24 bepaalt dat zulks niet geschiedt 'dan nadat de andere partij daarvan op de hoogte is gesteld en partijen daarover overleg hebben gevoerd'. Afwijkingen zijn dus mogelijk *na* overleg en hoeven niet *in* overleg tot stand te zijn gekomen. Wel dient over een dergelijke afwijking mededeling te worden gedaan aan de Staten-Generaal. In het ontwerp-akkoord Rijk-IPO (Interprovinciaal Overleg) is men een stapje verder gegaan: afwijking van het akkoord zal eerst worden doorgevoerd nadat de Staten-Generaal (Tweede en Eerste Kamer dus!) zich hierover hebben kunnen uitspreken. Dit alles betreft overigens uitsluitend de gevallen waarin sprake zal zijn van afwijkingen. Belangrijker is voorshands waarborgen te creëren hoe de nakoming van het overeengekomen akkoord kan worden afgedwongen en hoe interpretatieverschillen kunnen worden opgelost. De RBB (p. 12)

beveelt dan ook aan de bestuursakkoorden op korte termijn aan te vullen met een regeling voor de oplossing van verschillen van mening, zowel over de interpretatie van de thans gemaakte afspraken als voor (de noodzaak van) eventuele afwijkingen. Gesuggereerd wordt hierbij de Raad van State in te schakelen. Over haar reactie op het advies van de Raad van State zou de regering zich volgens de RBB tegenover de Staten-Generaal moeten verantwoorden. Eerder werd de inschakeling van de Raad van State in geval van conflicten tussen het Rijk en haar mede-overheden bepleit door Hennekens (inaugurale rede, p. 17) en ondergetekende (diss. p. 271 e.v.). Hetgeen Hennekens hierover onder meer uitsprak – 'Het lijkt mij zowel om redenen van rechtvaardigheid als doelmatigheid geboden *dat in* de zo *verweven relaties* tussen Rijk, provincies en gemeenten "*licht*" komt door de instelling van één rechterlijke instantie.' (cursivering van mij, R.) – brengt mij terug bij het begin van dit hoofdstuk. Daarin werd ook bedoeld op de verweven relaties tussen het Rijk en de gemeenten, toen de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken het gedichtje van Van Poelje voordroeg. Mevrouw De Graaff-Nauta ging in haar feestroes ter gelegenheid van de ondertekening van het bestuursakkoord zelfs zover om te stellen, dat 'een web heel mooi *kàn* zijn, als de zon er maar op schijnt' (Staatscourant, 20-2-1987). Daarbij plaatst zij zich wel in de fortuinlijke positie van degene die van *buitenaf* tegen een web kan aankijken. Of degenen die *in* een web gevangen gehouden worden haar stelling ook zullen onderschrijven, waag ik te betwijfelen. Voor hen blijft het mijns inziens een spinsel uit de wurggreep waarvan zij gaarne verlost zouden worden.

#### Geraadpleegde literatuur

1. Bestuursakkoord Rijk-V.N.G., stukken Tweede Kamer vergaderjaar 1986-1987, 19843, nr. 1.
2. Advies over bestuursakkoorden, Raad voor het binnenlands bestuur, en pre-advies inzake het bestuursakkoord

- Rijk-V.N.G., prof. mr. D.W.P. Ruiter, februari 1987, 's-Gravenhage.
3. Bestuursakkoord: maatstaf beoordeling Raad van State, door prof. mr. D.W.P. Ruiter in: De Nederlandse Gemeente van 6 maart 1987, nr. 10, p. 196 e.v.
  4. Spelregels of rechtsregels tussen overheden, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in het staats- en bestuursrecht aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen op vrijdag 11 april 1986 door mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens, Uitgeverij Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 's-Gravenhage, 1986.
  5. Complementair bestuur verkend, Rapport van de Werkgroep Complementair Bestuur, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, december 1977.  
Omgangsvormen tussen organisaties, door prof. drs. E.L. Berg in: Bestuurswetenschappen, september/oktober 1978, nr. 5.
  6. De gemeenten in de tang, Open brief aan de kabinetsformateur, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 's-Gravenhage, december 1972.
  7. De gemeenten onder druk, Open brief aan de kabinetsformateur, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 's-Gravenhage, juni 1981.
  8. Compendium van het staatsrecht, mr. T. Koopmans, 2e druk, Deventer, 1976.
  9. Hoge Raad toetst wetgeving aan rechtsbeginselen, door mr. R.M. van Male in: De Gemeentestem van 28 november 1986, no. 6823, p. 381 e.v.
  10. Alles draait om de provincie, door mr. J.A.M. Hendriks, toespraak te Almere ter gelegenheid van 10 jaar Almere, november 1986.
  11. Toespraken staatssecretaris De Graaff-Nauta, minister Ruding en V.N.G.-voorzitter Drijber bij gelegenheid van ondertekening bestuursakkoord op 19 februari 1987, Nederlandse Staatscourant van 20 februari 1987, nr. 36, p. 1-2.
  12. Regeerakkoord 1986, tekst & uitleg, 1986, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage.
  13. Gemeenten zonder garanties, mr. A.G.J.M. Rombouts, 1986, diss. VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage.
  14. Bestuursakkoord: investering in doelmatiger tegenspel, E.L. Berg, in: B & G, december 1987.

