

# Beoordelingskader Interbestuurlijke Verhoudingen

---

*Normen en toetspunten voor beleid en regelgeving met impact op decentrale overheden*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)  
Juli 2007

### **Samenvatting**

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toetst de beleids- en wetsvoorstellen van het Rijk waarin een rol is weggelegd voor provincies en gemeenten. Doel hiervan is de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen in ons land te bewaken en te bevorderen. In het beoordelingskader Interbestuurlijke Verhoudingen staan de normen en toetspunten die hiervoor worden gebruikt. Departementen kunnen het beoordelingskader gebruiken bij de ontwikkeling van beleid waarvoor overeenstemming met BZK noodzakelijk is.

#### ***De acht toetspunten van het beoordelingskader zijn:***

- 1 Het beleid heeft een heldere probleem- en doelformulering.
- 2 De verhouding tussen functioneel bestuur en territoriaal bestuur is gebalanceerd vormgegeven.
- 3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden zo laag mogelijk belegd.
- 4 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen helder afgebakend en eenduidig te zijn verdeeld.
- 5 Er is voldoende beleidsvrijheid voor decentrale overheden.
- 6 Het financiële arrangement is passend en eenvoudig.
- 7 Het informatiearrangement is passend en eenvoudig.
- 8 Geen beleid dat in de decentrale praktijk niet uitvoerbaar is.

## Beoordelingskader Interbestuurlijke Verhoudingen

### *Normen en toetspunten voor beleid en regelgeving met impact op decentrale overheden*

#### **Inleiding**

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen. Vanuit deze verantwoordelijkheid toetst het ministerie van BZK de beleids- en wetsvoorstellen van het Rijk waarin een rol is weggelegd voor de decentrale overheden (provincies en gemeenten). Dit betreft ook de voorstellen die voortkomen uit Europese wet- en regelgeving. Het belang van het oordeel van het ministerie van BZK over de wijze waarop het bestuurlijk, financieel en informatiearrangement zijn vormgegeven, komt onder andere tot uiting via het hokje *Overeenstemming met BZK (bestuurlijke en financiële consequenties voor decentrale overheden)* op het aanbiedingsformulier voor de Ministerraad. Voor het bereiken van overeenstemming met BZK zijn de normen en toetspunten van het beoordelingskader richtinggevend.

#### ***Het beoordelingskader in het licht van het coalitieakkoord***

De timing van dit eerste beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen valt samen met de start van het kabinet Balkenende IV. Dit is geen toeval. De Minister van BZK wil aan het begin van de nieuwe regeerperiode het belang van goede interbestuurlijke verhoudingen markeren. Het coalitieakkoord kent grote ambities ten aanzien van de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. *Decentralisatie* is daarbij het sleutelwoord. Voor gemeenten en provincies is een belangrijke rol weggelegd in de realisatie van de beleidsdoelen van het kabinet. Financieel, maar ook vanwege de wens van het Rijk om *samen* met andere overheden te werken aan de ontwikkeling en uitvoering van het nieuwe beleid. Het kabinet wil hierover bestuursakkoorden sluiten met VNG en IPO. Ook streeft het kabinet naar het *terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen* met 50 procent. Daarmee neemt de beleidsvrijheid van decentrale overheden toe, wat bijdraagt aan een effectievere en efficiëntere overheid als geheel. Bovendien past het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen bij de wens de financiële verhoudingen transparanter te maken en te vereenvoudigen.

Uitgangspunten als ‘decentralisatie, tenzij’ en ‘eenvoudige en passende financiële arrangementen’ vormen samen met zes andere normen de basis van het beoordelingskader. Het geheel van deze uitgangspunten geeft richting aan beleid voor *goede interbestuurlijke verhoudingen*. De ambities in het coalitieakkoord onderstrepen het belang daarvan.

### **Doelstelling**

Afgezien van de functie die het beoordelingskader heeft in het licht van het coalitieakkoord heeft BZK drie doelen voor ogen bij het introduceren van deze eerste versie van het beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen (versie 2007.1):

- 1 Het bij elkaar brengen van normen en criteria die tot nu toe in verschillende wetten en documenten waren beschreven<sup>1</sup>;
- 2 Het bieden van een hulpmiddel ten behoeve van de vakdepartementen voor het ‘ontwerpen’ van deugdelijke bestuurlijke en financiële arrangementen op hun eigen beleidsterrein (inclusief betrokkenheid bij de Europese beleidsinitiatieven die consequenties hebben voor de positie van de provincies en gemeenten);
- 3 Het transparant maken van de manier waarop BZK voorstellen van vakdepartementen beoordeelt.

Vanzelfsprekend zal dit document ‘meebewegen’ met nieuw beleid.<sup>2</sup> Dit betekent dat het beoordelingskader één of twee keer per jaar wordt geactualiseerd.<sup>3</sup> In de loop van 2007 is een actualisatie gepland vanwege onder andere ontwikkelen op het terrein van financiële en informatiearrangementen (norm 6 en 7) en de resultaten van de commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen (norm 5). Nieuw beleid zal uiteindelijk resulteren in een verdere concretisering van de normen en toetspunten uit het beoordelingskader.

Dit beoordelingskader komt in plaats van de Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden die in 2001 is uitgebracht.

1 Zoals de Provinciewet, Gemeentewet, Financiële Verhoudingswet, de Notitie functioneel bestuur (1989), De Checklist voor rijksregelgeving (2001), De Code Interbestuurlijke Verhoudingen (2004), het Kabinetsstandpunt op het rapport Brinkman ‘Anders gestuurd, beter bestuurd’ (2005), het Kabinetsstandpunt op het rapport De Grave ‘Je gaat erover of niet’ (2005) en het Kabinetsstandpunt op het rapport van de Bestuurlijke Werkgroep Alders ‘Interbestuurlijk Toezicht Herijkt’ (2006).

2 De meest actuele versie zal altijd beschikbaar zijn via de website van BZK ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)).

3 BZK beoordeelt vanzelfsprekend aan de hand van het actueel geldende beleid, ook al is dit document daar nog niet aan aangepast. Dit voorkomt dat het beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen meer dan twee keer per jaar moet worden aangepast en verkleint de kans op onduidelijkheid over wat de meest actuele versie van het beoordelingskader is.

### ***Status van dit beoordelingskader en leeswijzer***

Het kader start met enkele inhoudelijke noties rond de interbestuurlijke verhoudingen, die richtinggevend zijn geweest bij het opstellen van dit kader. Daarna wordt het feitelijke kader gepresenteerd. Dit kader bestaat uit acht normen. Deze normen zijn in dit beoordelingskader telkens uitgewerkt in een hoofdvraag en een aantal subvragen. Sommige van deze subvragen verwijzen naar een 'toetspunt' waaraan specifieke aandacht zal worden geschonken bij de beoordeling van het betreffende voorstel van een vakdepartement. Niet alle subvragen zijn voor elk voorstel voor beleid en regelgeving relevant. De lijst met subvragen onder elke norm moet dan ook worden gezien als een checklist die behulpzaam is bij het in beeld krijgen van de interbestuurlijke aspecten die voor een specifiek voorstel van belang zijn. In bijlage 1 wordt nader ingegaan op het wettelijke kader van de interbestuurlijke verhoudingen.

### ***De trend in interbestuurlijke verhoudingen: meer ruimte voor decentrale overheden***

De manier waarop de interbestuurlijke verhoudingen binnen concrete beleidsvelden zijn vormgegeven, is van groot belang voor de uiteindelijke effectiviteit van het beleid. Zo doet een onheldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden afbreuk aan de slagkracht die de overheid kan ontwikkelen bij het bestrijden van maatschappelijke problemen. En te gedetailleerde regelgeving vanuit het Rijk zorgt voor onnodige bureaucratie en belemmert decentrale overheden optimaal in te spelen op lokale omstandigheden. Ook Europese regelgeving kan voor een grote en onwenselijke druk op decentrale overheden zorgen.

De normen en toetspunten voor interbestuurlijke verhoudingen komen voor een belangrijk deel voort uit de staatsrechtelijke positie van decentrale overheden, zoals die onder andere is neergelegd in de Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet en de Financiële Verhoudingswet. Deze noties zijn in de Beschouwing van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen (Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, 2006) ook beschreven. De Raad van State benadrukt in haar beschouwing dat Rijk, provincies en gemeenten ten principale gelijkwaardig zijn aan elkaar en dat de Rijksoverheid dan ook terughoudendheid dient te betrachten met de toepassing van hiërarchische instrumenten (zoals wetgeving en toezicht) die haar ter beschikking staan. Zie bijlage 1 voor een nadere toelichting op dit staatsrechtelijke kader.

De vraag op welke manier de interbestuurlijke verhoudingen moeten worden vormgegeven, is de afgelopen jaren in aanvulling op het algemene staatsrechtelijke kader rond een aantal specifieke thema's scherp beantwoord. Zo is in het Kabinetstandpunt op het rapport Brinkman ('Anders gestuurd, beter bestuurd', 2005) duidelijk richting gegeven aan de verhouding tussen overheden: het Rijk stuurt slechts op hoofdlijnen, detailsturing en specifieke uitkeringen dienen vermeden te worden; het eindbeeld dat wordt geschetst in het Kabinetstandpunt is dat er uiteindelijk maximaal 25 specifieke uitkeringen en zo'n 12 brede doeluitkeringen bestaan en dat voor het overige financiering via het Gemeentefonds plaatsvindt.

Het Kabinetstandpunt op het rapport De Grave ('Je gaat erover of niet', 2005) maakt duidelijk dat bij het ontwerpen van bestuurlijke constellaties rekening moet worden gehouden met de vraag of bestuurlijke drukte zo goed mogelijk wordt voorkomen. Het voorkomen van bestuurlijke drukte vraagt bijvoorbeeld om een heldere, eenduidige en gescheiden toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het beperken van het aantal actoren waarover deze verdeeld worden.

En het kabinetstandpunt op het rapport van de Bestuurlijke Werkgroep Alders ('Interbestuurlijk Toezicht Herijkt') geeft weer aan welke karakteristieken interbestuurlijke toezichtsarrangementen moeten voldoen, bijvoorbeeld dat dubbel toezicht wordt voorkomen, er in principe sprake is van één interveniërende toezichthouder en dat informatievoorziening en beoordeling gebundeld (eenmalig) plaatsvindt.

Het kabinetstandpunt op het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese Unie voor de Nederlandse staatsinstellingen (2005) onderschrijft dat in het Europese besluitvormingsproces weinig rekening wordt gehouden met de uitvoering van Europees beleid en dat de consequenties vaak pas te laat in beeld komen. Bij een grotere betrokkenheid in het voortraject dienen ook de mogelijke consequenties voor decentrale overheden nadrukkelijker te worden meegenomen.

### ***De acht normen van dit beoordelingskader***

De noties rond interbestuurlijke verhoudingen vertalen zich in acht normen aan de hand waarvan BZK nieuwe wets- en beleidsvoorstellen toetst:

- 1 Het beleid heeft een heldere probleem- en doelformulering.
- 2 De verhouding tussen functioneel bestuur en territoriaal bestuur is gebalanceerd vormgegeven.

- 3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden zo laag mogelijk belegd: decentralisatie, tenzij...
- 4 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen helder afgebakend en eenduidig te zijn verdeeld.
- 5 Er is voldoende beleidsvrijheid voor decentrale overheden.
- 6 Het financiële arrangement is passend en eenvoudig.
- 7 Het informatiearrangement is passend en eenvoudig.
- 8 Geen beleid dat in de decentrale praktijk niet uitvoerbaar is.

Hieronder is het toetsingskader met normen en overige specifieke criteria (zie de uitwerking per norm in het vervolg van deze notitie) in één schema in beeld gebracht. Aan de hand van dit schema beoordeelt BZK wet- en beleidsvoorstellen van andere departementen. Een positief oordeel leidt tot overeenstemming met BZK. Wel of geen overeenstemming met BZK moet worden aangegeven op het aanbiedingsformulier voor de MR.

<i>De acht normen</i>	Mate waarin aan de normen is voldaan	
	<i>onvoldoende</i>	<i>goed</i>
1 Heldere probleem- en doelformulering		
2 Gebalanceerde verhouding territoriaal – functioneel bestuur		
3 Mate van decentralisatie		
4 Helder afgebakende en eenduidige verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden		
5 Voldoende beleidsvrijheid		
6 Passend en eenvoudig financieel arrangement		
7 Passend en eenvoudig informatie-arrangement		
8 Uitvoerbaarheid in decentrale praktijk		

<i>Specifieke toetspunten</i>	<i>voldaan</i>	<i>strijdig</i>
Geen specifieke uitkering, tenzij...		
Besluitvorming over specifieke uitkeringen via de Ministerraad		
Verantwoording specifieke uitkeringen via de jaarrekening van gemeenten en provincies.		
Geen verplichte samenwerking tussen gemeenten, tenzij...		
Geen nieuwe planverplichting, tenzij ...		
Geen specifiek interbestuurlijk toezicht, tenzij ...		
Slechts één interveniërend toezichthoudend bestuursorgaan, tenzij...		
Conceptregelgeving of een conceptbeleidsnotitie wordt aan IPO en VNG voorgelegd met de mogelijkheid hierop te reageren		
Totaaloordeel:		



Bij de specifieke toetspunten is in een aantal gevallen sprake is van een 'nee, tenzij...'. Dit impliceert dat bij het vakdepartement de bewijslast ligt om aan te geven waarom in het specifieke geval niet aan dit toetspunt kan worden voldaan. In het algemeen geldt dat alleen van een 'tenzij' sprake kan zijn, wanneer aantoonbaar de legitimiteit, efficiëntie of effectiviteit van het beleid erbij gebaat is.

***Uitwerking van de normen en hoofdvragen:***

Op de volgende pagina's worden de acht normen telkens uitgewerkt in hoofdvragen en deelvragen. Deze deelvragen moeten worden opgevat als een checklist; niet alle deelvragen zijn voor elk voorstel even relevant. Wanneer een deelvraag verwijst naar een specifiek toetspunt, dan is dit achter de deelvraag aangegeven.

***1<sup>e</sup> norm:***

Het beleid heeft een heldere probleem- en doelformulering.

*Wat is het probleem en welk doel is geformuleerd?*

- Is het geformuleerde beleidsprobleem duidelijk afgebakend en omschreven?
- Is het probleem vanuit maatschappelijk perspectief gedefinieerd of staat de bestuurlijke structuur centraal?
- Is duidelijk waar de overheid precies over gaat en wat aan de samenleving is?
- Leidt de probleemdefinitie ook tot een duidelijke beleidsopdracht?
- Sluit het doel aan op het geformuleerde probleem?
- Is het doel te meten?
  - o Zo ja, wordt er geëvalueerd?
  - o Zo nee, hoe wordt dit ondervangen?

***2<sup>e</sup> norm:***

De verhouding tussen functioneel bestuur met het territoriaal bestuur is gebalanceerd vormgegeven.

*Is, in het geval van functioneel bestuur, voorzien in voldoende democratische borging?*

- Is er een orgaan met een directe dan wel een indirecte binding met burgers dat controle uitoefent (zoals Gemeenteraad, Provinciale Staten en Tweede Kamer)?
- Is er een dergelijk orgaan waaraan verantwoording moet worden afgelegd?
- Is er voorzien in een mechanisme waarmee direct of indirect ook burgers hun vertrouwen in slecht functionerende bestuurders kunnen opzeggen?

*Wordt het territoriaal bestuur gehinderd door het functioneel bestuur?*

- Als er is gekozen voor functioneel bestuur, is hierbij dan aangetoond dat het territoriale bestuur niet in staat is tot een goede uitoefening van de taak?
- Als er is gekozen voor functioneel bestuur, bestaat er dan de mogelijkheid dat het territoriaal bestuur rond aspecten die zijn beleidsdomein direct raken, voldoende invloed kan uitoefenen op het functioneel bestuur?

### **3<sup>e</sup> norm:**

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden zo laag mogelijk belegd: decentralisatie, tenzij...

*Is taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende decentraal belegd?*

- Bemoeit het Rijk zich in dit voorstel met zaken die andere bestuurslagen primair aangaan of beter kunnen? (norm: dan geen rijksbemoeienis)
- Welke bestuurslaag gaat het probleem aanpakken en voldoet dit aan de eis van subsidiariteit?
- Is bemoeienis vanuit het Rijk noodzakelijk om redenen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid?
- Is er sprake van aanzienlijk en onaanvaardbaar efficiëntieverlies als dit bij decentrale overheden wordt neergelegd?

### **4<sup>e</sup> norm:**

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen helder afgebakend en eenduidig te zijn verdeeld.

*Hoe zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld?*

- Zijn de verantwoordelijkheden tussen de betrokken bestuurslagen helder verdeeld?
- Zijn dubbelingen in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de betrokken bestuurslagen voorkomen?
- Is versnippering in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoveel mogelijk voorkomen?
- Is duidelijk benoemd waar de eindverantwoordelijkheid ligt voor het totaalresultaat in de beleidsvorming en wie eindverantwoordelijk is voor de uitvoering?
- Is er voldoende doorzettingsmacht geregeld om de eindverantwoordelijkheid waar te kunnen maken, zowel in de besluitvorming als in de uitvoering?
- Is er de mogelijkheid ingebouwd de doorzettingsmacht op een hoger niveau te brengen als langdurige stagnatie optreedt?

- Hebben de betrokken bestuurslagen voldoende kennis in huis?
- Is het de bedoeling dat gemeenten of provincies een regierol gaan vervullen? Zo ja, zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dan ook zo verdeeld dat ze deze rol kunnen waarmaken?
- Hoe verhoudt de gekozen verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zich tot al bestaande bestuurlijke arrangementen op hetzelfde of op aanpalende beleidsterreinen? Is het aanvullend en versterkend, of juist strijdig en complicerend?
- Is er sprake van specifiek interbestuurlijk toezicht? (norm: nee, tenzij)  
Indien sprake is van specifiek interbestuurlijk toezicht:
  - o Is dit voldoende beargumenteerd?
- Is een van de motieven genoemd van de kabinetsreactie op de bestuurlijke werkgroep Alders van toepassing?
- Is specifiek toezicht afgewogen tegen generiek toezicht en horizontale verantwoording- en kwaliteitsverbeteringprocessen?
  - o Is sprake van slechts één interveniërende, specifiek toezicht houdende hogere overheid (norm: ja, tenzij)
  - o Als meerdere toezichthoudende instanties (op rijks- en/of provinciaal niveau) in beeld zijn, vindt de informatieverzameling en –beoordeling zo veel mogelijk gebundeld plaats? (norm: ja, tenzij)

#### **5<sup>e</sup> norm:**

Er is voldoende beleidsvrijheid voor decentrale overheden.

*Hebben decentrale overheden voldoende beleidsruimte om hun taken uit te voeren?*

- Is er ruimte gelaten om de beleidsdoelen op de lokale situatie toe te snijden?
- Zijn er verplichte samenwerkingsverbanden met andere gemeenten opgelegd? (norm: nee, tenzij)
- Is er een (nieuwe) planverplichting opgelegd? (norm: nee, tenzij)
- Als er een (nieuwe) planverplichting is opgelegd, worden de kosten dan gecompenseerd (norm: ja)?
- Is het aantal (wettelijke) regels en procedures met betrekking tot de besluitvorming tot een minimum beperkt?
- Is het aantal (wettelijke) regels en procedures met betrekking tot de uitvoering tot een minimum beperkt?
- Legt het Rijk accent op resultaten in plaats van op processen (het 'wat' in plaats van het 'hoe')?

- Is er voldoende ruimte om het betreffende beleid te integreren met beleid op andere terreinen?

### **6<sup>e</sup> norm**

Het financieel arrangement is eenvoudig en passend.

*Is sprake van een eenduidig, onbureaucratisch, onderhoudsarm financieel arrangement, dat past bij het bestuurlijk arrangement?*

Passendheid betekent dat dezelfde mate van beleidsvrijheid die in het bestuurlijke arrangement wordt beoogd ook in de vormgeving van het financiële arrangement tot uitdrukking komt. In onderstaande vraagstelling komt de voorkeursvolgorde voor financiering tot uiting: eigen inkomsten, algemene uitkering, brede doeluitkering, specifieke uitkering.

- Is bekostiging uit belastingen/heffingen passend bij het bestuurlijke arrangement?
- Zo ja, Kan worden aangesloten bij bestaande belastingen/heffingen?
- Zo nee, is bekostiging uit algemene uitkering/integratie-uitkering passend bij het bestuurlijk arrangement?
- Zo nee, kan het bestuurlijk arrangement worden aangepast zodat dit wél mogelijk wordt?
- Kan worden aangesloten bij bestaande verdeelmaatstaven?

*Als belastingen/heffingen en algemene uitkering/integratie-uitkering niet de oplossing zijn: Is een relevante brede doeluitkering beschikbaar?*

- Kan de financiering plaatsvinden door inpassing in een al bestaande specifieke uitkering?
- Kan de specifieke uitkering:
  - 1 ambtshalve worden toegekend;
  - 2 worden verdeeld op grond van een verdeelsleutel met algemeen bekende gegevens of een bedrag ineens (lump sum; dus vooral geen vergoeding op basis van werkelijke kosten) of
  - 3 met één verantwoordingsindicator.
- Zo nee, kan het bestuurlijk arrangement worden aangepast zodat dit wél mogelijk wordt?

*Overig:*

- Zijn de te verwachten kosten voldoende opgevangen (art. 2 Fvw-vraag)?
- Bedragen de bureaucratielasten minder dan 10% van de programmakosten?

- Is duidelijk op welke begrotingspost (functie) de gemeenten hun inkomsten/uitgaven moeten boeken?
- Wordt de (nieuwe) specifieke uitkering in de ministerraad behandeld? (norm: ja)
- Wanneer is voorzien in samenwerkingsverbanden tussen verschillende bestuurlijke instanties, gaat de financiering dan niet rechtstreeks naar het samenwerkingsverband? (norm: nee, tenzij)

### 7<sup>e</sup> norm

Het informatiearrangement is eenvoudig en passend

De uitwerking van deze norm heeft, in tegenstelling tot de overige normen in dit beoordelingskader, niet de vorm van een checklist met deelvragen. Dit komt door de specifieke aanpak in het kader van Single Information, Single Audit (SiSa) waarin heel precies is omschreven wat een eenvoudig en passend informatie arrangement inhoudt:

- De verantwoordingsinformatie wordt opgenomen in de bijlage bij de jaarrekening. Daartoe dient een verwijzing naar art. 58a van het besluit begroting en verantwoording (BBV) en in de toekomst art. 17 Financiële verhoudingswet te worden opgenomen;
- Het verantwoordingsmoment voor medeoverheden is uiterlijk 15 juli van het jaar volgend op het verantwoordingsjaar. Dit criterium hoeft niet in de regelgeving per specifieke uitkering te worden opgenomen; verwijzing naar art. 58a BBV is voldoende;
- De verantwoording conform art 58a BBV wordt aan de minister van BZK door de medeoverheden aangeleverd. Deze minister van BZK zorgt voor directe doorlevering aan vakdepartementen;
- De gevraagde verantwoordingsinformatie (lees: indicatoren) voldoet aan één of meerdere van de volgende criteria:
  - o indicator is noodzakelijk voor financiële vaststelling door het vakdepartement:
    - één of enkele prestatieafspraken; of
    - besteden aan één of enkele doelen specifieke uitkering;
  - o indicator is noodzakelijk voor het departementale jaarverslag; of
  - o indicator is noodzakelijk door Europese eisen.
- De accountant van een medeoverheid kan volstaan met een risicoanalyse en – indien nodig – een deelwaarneming conform art. 3a het besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG). Daartoe kan een verwijzing naar het BAPG in de regelgeving per specifieke uitkering worden opgenomen. Is niet noodzakelijk door eerdere verwijzing naar art. 58a BBV. In ieder geval geen extra controle-eisen of aparte accountantsverklaring in regelgeving per specifieke uitkering;

- De indicatoren en toetspunten voor accountants zijn eenduidig. Toetspunt = voorwaarde gesteld aan een indicator;
- Er wordt geen andere informatie dan beleidsinformatie of verantwoordingsinformatie gevraagd.

Beleidsinformatie = informatie van een selectie van de medeoverheden die geld ontvangen van het Rijk én informatie die niet jaarlijks nodig is. Deze informatie dient ook niet gecontroleerd te worden door de accountant;

**8<sup>e</sup> norm:**

Geen beleid dat in de decentrale praktijk niet uitvoerbaar is.

Beschikken alle betrokken bestuurslagen over voldoende instrumenten (naast financiën) om hun taak uit te voeren?

- Is van tevoren voldoende nagedacht over uitvoeringsaspecten (bijvoorbeeld door middel van een uitvoeringstoets)?
- Is voor de betreffende taak zo nodig voorzien in voldoende regelgevende bevoegdheid?
- Is zonodig gedifferentieerd naar gemeenteomvang/ bestuurskracht?
- Hebben de beoogde relevante bestuursorganen voldoende fte in huis of is hier redelijkerwijs op korte termijn in te voorzien?
- Is voorzien in voldoende facilitatie door het Rijk van de decentrale overheden om de uitvoering te vergemakkelijken?

## Begrippenlijst

---

In het beoordelingskader komen enkele begrippen voor die mogelijk enige verduidelijking behoeven. Deze lijst voorziet daarin. Op twee manieren is deze lijst geordend. In de eerste plaats is een onderscheid aangebracht tussen financiële en bestuurlijke termen en in de tweede plaats zijn de begrippen opgenomen in de volgorde waarop ze in de tekst voorkomen. Overigens is ervoor gekozen in deze begrippenlijst niet altijd de juridische definities te hanteren, maar een verklaring te geven die vooral behulpzaam is binnen de context waarin het begrip in het beoordelingskader wordt gebruikt.

### **Bestuurlijk**

#### ***Democratische borging:***

De mate waarin een democratisch gekozen orgaan toeziet op de uitoefening van bevoegdheden. Met andere woorden, de mate waarin er horizontale verantwoording is.

#### ***Territoriaal bestuur:***

In het kort gaat het hier om gemeenten, provincies en Rijk. Een iets formelere definitie is: een publieke organisatie met een ‘open huishouding’: deze kan, binnen zekere grenzen, haar eigen taak bepalen. Verder is het territoriaal bestuur territoriaal afgebakend en belast met het algemeen of integraal bestuur.

#### ***Functioneel bestuur:***

Een publiekrechtelijk gefundeerde overheidsorganisatie of een privaatrechtelijke organisatie waarin de overheid een overwegende invloed heeft, belast met een duidelijk afgebakende, publieke taak

#### ***Planverplichting:***

Een planverplichting is een bij of krachtens wet of regel van rijkswege voorgeschreven dan wel als subsidievoorwaarde geëist besluit, vastgesteld door andere overheden waarin een beschrijving wordt gegeven van het te voeren en/of gevoerde beleid op korte, middellange of lange termijn ter zake van één of meer beleidsterreinen dan wel onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen respectievelijk daartussen.

### ***Samenwerkingsverbanden:***

Het gaat hier om publiekrechtelijke samenwerking tussen bestuursorganen op grond van de WGR.

### ***Integrale taakuitoefening:***

Territoriale bestuurslagen hebben te maken met zowel autonome- als medebewindstaken. Dat brengt hen in de positie om samenhang in het beleid aan te brengen.

### ***Subsidiariteit:***

Beleed wordt ontwikkeld en uitgevoerd op een zo decentraal mogelijk niveau.

### ***Regie:***

Een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat

### ***Medebewind:***

Regeling en bestuur dat bij of krachtens wet wordt gevorderd van provincies en/of gemeenten.

### ***Bestuurskracht:***

Het vermogen van een overheidslaag om de voor haar passende opgaven te kunnen vervullen, Wat 'passend' is, is onderwerp van politieke en wetenschappelijke discussie. Derksen (e.a.) spreekt over een optimaal oplossen van lokale problemen en het voorzien in lokale behoeften

## **Financieel**

De bekostiging via eigen inkomsten (belastingen/heffingen), algemene uitkering of specifieke uitkering, inclusief de uitwerking daarvan.

### ***Artikel 2 Financiële-verhoudingswet:***

Bij rijksbeleid met financiële gevolgen voor de gemeenten geeft het vakdepartement aan:

- hoeveel het beleid de gemeenten kost;
- wat de geëigende bekostigingswijze is;
- waar het geld vandaan moet komen.

Dat gebeurt in overleg met BZK en Financiën.



***Informatiearrangement:***

De verantwoording door gemeenten aan het Rijk. Alleen bij specifieke uitkeringen. De verantwoording van de uitgaven die gemeenten bekostigen uit eigen inkomsten en de algemene uitkering is een interne gemeentelijke aangelegenheid.

***Eigen inkomsten/heffingen:***

Tot deze groep gemeentelijke inkomsten behoren bijvoorbeeld leges (bouwvergunning), reinigingsrechten (ophalen huisvuil) en onroerende zaak belasting (OZB). Vooral geschikt bij toepassing van het profijtbeginsel ("de vervuiler betaalt") of wanneer de lokale gemeenschap de lasten zelf moet dragen (belastingverhoging). Het Rijk wijst die laatste overigens zelden als dekkingsmiddel aan.

Het voordeel van bekostiging met eigen inkomsten/heffingen is dat de relatie Rijk-gemeenten wat globaler kan zijn dan bij de algemene uitkering, en zeker bij de specifieke uitkering.

***Algemene uitkering:***

De algemene uitkering (uit het gemeentefonds) is de grootste inkomstenbron voor gemeenten. Vooral geschikt bij sturing door het Rijk op hoofdlijnen. De gemeente beslist over de aanwending van de algemene uitkering. Er vindt geen verantwoording plaats naar het Rijk.

De algemene uitkering wordt verdeeld op basis van verdeelmaatstaven. Per samenhangende groep gemeentetaken (cluster) valt een set verdeelmaatstaven te onderscheiden. Nieuwe taken leiden tot nieuwe maatstaven of tot verhoging van het gewicht van bestaande maatstaven.

***Integratie-uitkering:***

De integratie-uitkering (uit het gemeentefonds) heeft veel kenmerken gemeen met de algemene uitkering, met name het punt van de vrije besteedbaarheid. Het onderscheid zit in de verdeling: bij de algemene uitkering meer algemene verdeelmaatstaven, bij de integratie-uitkering specifieke maatstaven, bijvoorbeeld voor een klein aantal gemeenten of aan een specifiek doel gekoppeld. De integratie-uitkering eindigt in beginsel als algemene uitkering, maar ook bij tijdelijk beleid/tijdelijke middelen kan een integratie-uitkering worden gebruikt.

### *Specifieke uitkering:*

Een uitkering aan een gemeente, verstrekt voor een bepaald doel. De gemeente verantwoordt over de specifieke uitkering aan het Rijk. Het kabinetsstandpunt Brinkman zegt over de toepassing van specifieke uitkeringen: nee, tenzij. Dat tenzij betreft bijvoorbeeld Europese eisen en specifieke uitkeringen voor experimenten. Een en ander conform het beoordelingskader uit de tweede voortgangsrapportage Brinkman.

Nogal wat specifieke uitkeringen ontstaan om gemeenten extra geld te laten uitgeven op beleidsterreinen die volgens het Rijk prioriteit verdienen. Doorgaans staat dit haaks op sturen op hoofdlijnen en heldere gescheiden verantwoordelijkheden. Het beleid is vanuit dat oogpunt ongewenst. Soms kan ondanks de specifieke doelstelling worden gekozen voor het gemeentefonds (algemene of integratie-uitkering), namelijk als het Rijk kan afzien van een verantwoording per afzonderlijke gemeente. Dat kan als er aanleiding is om te veronderstellen dat gemeenten grosso modo conform de rijksinzet zullen handelen, bijvoorbeeld bij samenvallende prioriteitsstelling.

Het vakdepartement is verantwoordelijk voor een toereikend budget op zijn begroting en voor een juiste verdeling over de gemeenten. Gemeenten verantwoorden naar het Rijk.

Een specifieke uitkering wordt bij voorkeur verstrekt:

- Ambtshalve, dus zonder aanvraagprocedure;
- Op basis van algemeen kenbare objectieve gegevens of een bedrag ineens (lumpsum; dus vooral geen vergoeding op basis van werkelijke kosten)
- Met hooguit één (verantwoordings)indicator waarop de gemeentelijke accountant toetst.

Single information en single audit (SiSa):

Gemeenten verantwoorden de specifieke uitkeringen volgens het principe single information en single audit. Gemeenten nemen de verantwoordingsinformatie op in de daarvoor bestemde bijlage in hun jaarrekening. De gemeenteaccountant controleert de jaarrekening. De bijlage en de bevindingen van de accountant worden door tussenkomst van het CBS aan de vakdepartementen verstrekt. De gemeenten leveren de informatie daartoe uiterlijk 15 juli aan het CBS aan.

***Verantwoordingsinformatie:***

Informatie die nodig is voor de vaststelling van de specifieke uitkering of voor het jaarverslag van het vakdepartement.

***Beleidsinformatie:***

Informatie – niet vereist van alle gemeenten of elk jaar – voor de evaluatie en ontwikkeling van rijksbeleid. Beleidsinformatie kan ook betrekking hebben op beleidsterreinen die via eigeninkomsten/heffingen of het gemeentefonds worden bekostigd.



## Bijlage 1 Het wettelijke kader van de interbestuurlijke verhoudingen

De Grondwet bevat in artikel 124 een centrale bepaling over de bevoegdheden van de provincie- en de gemeentebesturen. Die bevoegdheden worden traditioneel aangemerkt als “autonomie” en “medebewind”. De Grondwet kent die termen echter niet en heeft ze ook nooit gebezigd. De artikelen 105 van de Provinciewet en 108 van de Gemeentewet kennen wel een aanduiding van wat naar algemeen spraakgebruik medebewind wordt genoemd: regeling en bestuur, gevorderd van het provincie- of het gemeentebestuur bij of krachtens een andere wet dan de Provincie- respectievelijk de Gemeentewet. De Grondwet spreekt in artikel 124 enerzijds van regeling en bestuur (van de huishouding van provincie en gemeente), die aan de provincie- en gemeentebesturen moet worden “overgelaten”, anderzijds van regeling en bestuur welke van die besturen kunnen worden “gevorderd” bij of krachtens de wet.

Voor de praktijk van de verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden is in het bijzonder van belang welke taken en bevoegdheden de decentrale overheden kunnen (mogen) behartigen en uitoefenen, en welke ze moeten behartigen en uitoefenen. En, waar het die laatste betreft, in hoeverre ze dat naar eigen inzicht kunnen doen dan wel door de centrale overheid gebonden zijn. De centrale overheid kan bestuurlijk toezicht houden of financiën toekennen in de vorm van een specifieke uitkering.

Voor de algemene verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden zijn naast de artikelen 124 en 132 van de Grondwet, met hun bepalingen over het toezicht, nog van belang artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en het overeenkomstige artikel 108, derde lid, Gemeentewet, die bepalen dat het opdragen van medebewind aan provincie- en gemeentebesturen gepaard moet gaan met volledige dekking van de kosten van de nieuwe activiteit.<sup>4</sup> Ook moet worden gewezen op artikel 16 van de Financiële-verhoudingswet, waaruit kan worden afgeleid dat deze dekking<sup>5</sup> bij voorkeur wordt gegeven via de algemene uitkering uit het provincie- of het gemeentefonds, en alleen als daar een bijzondere reden voor is in de vorm van een specifieke uitkering.<sup>6</sup> Daaruit kan worden afgeleid dat in dit stelsel vervolgens voorkeur bestaat voor een brede uitkering boven een smalle.

4 Dit laatste geldt ook als de dekking loopt via de algemene uitkering.

5 Afgezien van de dekking die kan bestaan uit door derden te betalen vergoeding voor geleverde diensten.

21 6 Artikel 16, tweede lid, Financiële-verhoudingswet zegt “als deze wijze van bekostiging van provinciale of gemeentelijke taken bijzonder aangewezen moet worden geacht”.

Uit de Grondwet, de Provinciewet, de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet kan onder meer het volgende worden afgeleid:

- 1 De behartiging van de overheidstaken kan geschieden (waar Rijk, provincies en gemeenten daarmee belast zijn) door alleen de centrale overheid, door alleen de provincie- of de gemeentebesturen, maar ook door twee of meer van deze overheden.
- 2 Voor zover taakbehartiging goed kan plaatsvinden op “lager” bestuursniveau, behoort ze aan dat niveau te worden overgelaten. Voor bemoeienis van een “hoger” bestuursniveau is plaats voor zover goede taakbehartiging door het “lagere” niveau onvoldoende verzekerd is; dit geldt zowel de vraag op welke wijze de taakbehartiging behoort plaats te vinden als de vraag of bepaalde taken van overheidswege moeten worden behartigd (subsidiariteit).
- 3 De decentrale overheden behoren niet alleen voldoende juridische armslag te hebben in, maar ook de nodige financiële armslag om reële keuzen te kunnen maken bij de beantwoording van de vraag of zij zich bepaalde taken willen aantrekken en bij de beantwoording van de vraag hoe zij de hun toevertrouwde taken zullen behartigen.
- 4 Daartoe is onder meer vereist dat deze overheden over een eigen belastinggebied van enige betekenis beschikken, ten aanzien waarvan zij wettelijk en maatschappelijk voldoende vrijheid hebben, zij het onder democratische controle, om de hoogte van de opbrengst te bepalen. Voor zover de middelen van rijkswege worden verstrekt, zal dat zoveel mogelijk moeten gebeuren via de algemene uitkering, en zullen specifieke uitkeringen, waar nodig, zo breed mogelijk dienen te zijn. Artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet dienen in acht te worden genomen.

Het onderscheid tussen taken, bevoegdheden en financiële middelen is vooral van belang voor de praktijk van de “gevorderde” regeling en bestuur, het medebewind. Veel spanningen in het openbaar bestuur vloeien voort uit verschil van inzicht over de onderlinge verhouding tussen de omvang van de taken, de eigen bevoegdheden en de financiële middelen voor de uitvoering van medebewindstaken.

*Bron: ‘Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen’, Raad van State, 2006*



## **Colofon**

### ***Uitgave***

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
*info@minbzk.nl*  
*www.minbzk.nl*

### ***Vormgeving en print***

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Juli 2007