



discussienota
de taken

toekomstige
positie van
de
gemeenten

TOEKOMSTIGE POSITIE VAN DE GEMEENTEN

De taken

Colofon

Samenstelling/redactie

mr. drs. Erica Slump, drs. Lars Spanenburg, VNG-beleidsafdeling algemene en juridische zaken

Vormgeving omslag en binnenwerk

Plano Design, Den Haag

Opmaak en zetwerk

VNG uitgeverij, Den Haag

© VNG uitgeverij, Den Haag 1996

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUD

Woord vooraf	7
1 Inleiding	9
2 Waarom versterking van de gemeenten?	16
3 Van verantwoordelijkheid naar uitvoering	24
4 Herijking van de taakverdeling per beleidsterrein	28
4.1 Algemeen bestuurlijke bevoegdheden en burgerzaken	30
4.2 Onderwijs	35
4.3 Media	47
4.4 Cultuur	49
4.5 Sport, openluchtrecreatie en toerisme	57
4.6 Sociale zaken en werkgelegenheid	60
4.7 Welzijn en volksgezondheid	65
4.8 Openbare orde en veiligheid	74
4.9 Ruimtelijke ordening en groen	80
4.10 Verkeer en vervoer	85
4.11 Milieu	92
4.12 Volkshuisvesting en bouwzaken	102
4.13 Economische zaken	111
4.14 Internationale samenwerking	115
4.15 Financiën en belastingen	117
4.16 Informatievoorziening	122
4.17 Personeel en organisatie	125
Bijlagen	127
1 Samenvatting voorstellen	
2 Overzicht huidige taakverdeling	

WOORD VOORAF

De discussie over de aanpassing van ons binnenlands bestuur aan de eisen des tijds heeft reeds een lange geschiedenis achter de rug. Een geschiedenis die wordt gekenmerkt door veel voornemens, nota's, plannen en wetsvoorstellen, maar weinig concrete resultaten.

In de afgelopen jaren is echter een kentering zichtbaar. Voor het eerst in deze lange discussie zijn de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten het eens over de hoofdrichting waarin het binnenlands bestuur zich zou moeten ontwikkelen en over het middel om deze hoofdstructuur te versterken: een herijking van de taakverdeling over de drie bestuurslagen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is in maart 1994 met behulp van de discussienota *Toekomstige positie van de gemeenten* de gedachtenwisseling met haar leden gestart over de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur en vooral over de positie van de gemeenten daarin. Dit heeft tijdens de algemene ledenvergadering van de Vereniging op 7 juni 1994 in Nijmegen geleid tot een algemene standpuntbepaling.

Het kabinet heeft, met enige vertraging, in een nota van 15 september 1995 de uitgangspunten van de bestuurlijke organisatie vastgesteld. De Tweede Kamer heeft hiermee op 20 november jl. ingestemd. Daarmee is de volgende fase in het reorganisatieproces ingeluid. Daarin moet de taakverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten worden herzien en opnieuw vastgesteld.

Ter voorbereiding van deze discussie tussen de bestuurslagen is een notitie opgesteld aan de hand waarvan de leden van de VNG zich over de meest gewenste herziening van de taakverdeling kunnen uitspreken. Na de ledenraadpleging zal de VNG het overleg met rijk en provincies aangaan.

Januari 1996

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
mr. K.G. de Vries,
hoofddirecteur

1 INLEIDING

Vertrekpunt

De in maart 1994 verschenen VNG-discussienota *Toekomstige positie van de gemeenten* begon met de volgende passage:

'Het openbaar bestuur staat in de jaren negentig onmiskenbaar in het teken van daadwerkelijke verandering en vernieuwing. Gemeenten bezinnen zich op hun positie als gevolg van onder meer maatschappelijke schaalvergroting, decentralisatie van rijkstaken, het terugdringen van bestuurlijke verdichting, een herbezinning op intergemeentelijke samenwerking en de versterking van het democratische gehalte van het bestuur.'

Deze passage heeft anderhalf jaar later nog niets aan actualiteit ingeboet. Integendeel, het aantreden van het kabinet-Kok en de daaruit voortvloeiende accentverschuiving in het regeringsbeleid op het terrein van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie hebben ertoe geleid dat de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten in 1996 daadwerkelijk zullen overgaan tot de kern van deze vernieuwing: de herijking van de taakverdeling over de verschillende bestuurslagen.

De positie die de gemeenten in deze discussie zullen innemen is allereerst gebaseerd op het algemene standpunt van de Vereniging over bestuurlijke organisatie. Na een uitvoerige ledenraadpleging over de discussienota *Toekomstige positie van de gemeenten* heeft het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 6 juni 1994 het volgende standpunt ingenomen.

- a 'Gemeenten hebben met verschillende ontwikkelingen te maken waardoor zij zich op hun (toekomstige) positie bezinnen. Bij deze positiebepaling staat vooral de vraag centraal, op welke wijze gemeenten hun verantwoordelijkheden (in samenwerking met hun inwoners, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) invulling willen en kunnen geven. Daartoe zal onder andere de bestaande taakverdeling tussen de verschillende overheden kritisch moeten worden gezien, met inachtneming van het uitgangspunt dat gemeenten naast hun vele uitvoerende taken daadwerkelijk inhoud willen geven aan een bestuurlijk georiënteerd takenpakket.
- b Bij het vinden van een antwoord op de vraag welke verantwoordelijkheden bij de gemeenten als *bestuurslaag* thuishoren, kunnen de volgende uitgangspunten worden vastgesteld.
 - Er zijn drie bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. In Nederland is geen behoefte aan meer dan drie bestuurslagen met een algemene taakstelling. Ook de Grondwet gaat uit van drie bestuurslagen. Samenwerking tussen gemeenten is altijd in verschillende vormen aan de orde. Hulpstructuren voor intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) zijn noodzakelijk, maar dienen niet uit te groeien tot een pseudo-bestuurslaag. De tendens bij het rijk om steeds meer taken in samenwerkingsverbanden onder te brengen dient kritisch te worden gezien. De intergemeentelijke samenwerking op basis van de WGR dient hersteld te worden in haar oorspronkelijke functie van *hulpstructuur* voor gemeenten.

De omvang van de samenwerkingsgebieden moet worden afgestemd op de specifieke behoefte van de gemeenten en niet op de behoefte van het rijk om via regio's het rijksbeleid te sturen.
 - De afstand tussen provincie en gemeente moet zodanig zijn dat de lokale autonomie zo goed

mogelijk gewaarborgd is. In het algemeen betekent dit een keuze voor grootschalige provincies. Een versnippering van het middenbestuur wordt afgewezen.

- De oplossing van de grootstedelijke problematiek vergt een specifieke oplossing die niet richtinggevend is voor de rest van het land.
- Het bestuur moet zo dicht mogelijk bij de burger gestalte krijgen en burgers moeten voor zo veel mogelijk taken bij de gemeenten terecht kunnen. Het zwaartepunt van het bestuur ligt bij de gemeenten. De provincies behartigen in principe geen uitvoerende taken. De gemeenten moeten dit takenpakket ook kunnen uitvoeren. Het is niet in het belang van de burgers dat zij voor belangrijke lokale zaken moeten worden doorverwezen naar een hogere bestuurslaag.

- c De keuze voor een zowel qua bestuur als uitvoering breed takenpakket voor gemeenten zal de noodzaak van schaalvergroting kunnen inhouden. In het licht van toekomstige ontwikkelingen kan als ondergrens de aanwezigheid van full-time bestuurders als een oriëntatiepunt gelden. Daarbij past naar beneden of boven geen blauwdrukbenadering, maar maatwerk en differentiatie op grond van de bestuurlijke en maatschappelijke verwevenheid in het betreffende gebied en het stedelijk of niet-stedelijk karakter. Ook zal rekening moeten worden gehouden met de relatie tussen het inwonertal en de oppervlakte van de gemeente. Bovendien dient een proces van gemeentelijke schaalvergroting zoveel mogelijk van onderop gestalte te krijgen zodat de menselijke maat, de herkenbaarheid en de betrokkenheid van de burger bij het bestuur gewaarborgd blijven. '

Met het formuleren van dit standpunt is de discussie binnen de Vereniging over dit onderwerp niet beëindigd. De brief¹ waarin het bestuur het standpunt van de VNG weergeeft eindigt met de volgende passage:

'Bij het uitbrengen van de discussienota heeft het bestuur de verwachting uitgesproken dat een discussie op basis van de analyse van de nota, het mogelijk zou maken tot een standpunt van de Vereniging te komen in de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Het bestuur heeft mogen constateren dat de leden op een aantal essentiële hoofdpunten een duidelijke richting hebben aangegeven. Zowel in het vervolgtraject als in het kader van de belangenbehartiging zal de VNG aan de verdere uitwerking en implementatie van deze hoofdlijnen inhoud geven.'

Het bestuur stelde dit standpunt vast ten tijde van het demissionair kabinet-Lubbers III. De voorneemens van het bestuur waren dan ook vooral gericht op het aan te treden kabinet-Kok in augustus 1994.

Kabinetsstandpunt

In het regeerakkoord 1994² en de regeringsverklaring³ zijn de intenties van het kabinet ten aanzien van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie opgenomen. Het kabinet heeft zijn doelstelling als volgt geformuleerd:

1 Ledenbrief van 7 juni 1994, nummer Lbr 94/151, kenmerk AJZ/404556.

2 TK 1993-1994, 23 715, nr. 11.

3 Afgelegd op 31 augustus 1994.

*'De reorganisatie van het binnenlands bestuur zal in de ingeslagen richting worden voortgezet. Het met de Kaderwet bestuur in verandering in gang gezette traject in de richting van stadsprovincies wordt voor de in de wet genoemde gebieden uitgevoerd. Bij de nieuwe bestuurlijke indeling wordt uitgegaan van drie volwaardige, democratisch te controleren bestuurslagen. Het gaat daarbij niet om het creëren van een onbuigzaam systeem. Waar een andere omvang van lokaal en regionaal bestuur wenselijk is, wordt daarvoor de mogelijkheid geboden. Indien de bestaande eenheden tegen nieuwe omstandigheden opgewassen blijken, kunnen ze worden gehandhaafd.'*⁴

Hiermee leek het kabinet zich aan te sluiten bij het beleid van zijn voorgangers. Dat beleid kreeg onder meer op basis van de nota's Bestuur op Niveau 1, 2 en 3 vorm in de Kaderwet bestuur in verandering. Op basis van het in deze wet opgenomen traject en de evaluatie zou een gebied de status kunnen krijgen van een provincie-nieuwe-stijl. Voor het opruimen van de 'regionale lappendeken' gaf het Werkprogramma afstemming gebiedsindelingen⁵ een proces aan, dat beoogde regionale en functionele indelingen af te stemmen en/of te integreren op basis van een vergrote WGR-indeling. Indien het in de Kaderwet opgenomen traject zou worden gecombineerd met het in het werkprogramma neergelegde streven naar een integraal kader voor regionaal bestuur, zou dat naar verwachting resulteren in een vernieuwd middenbestuur op een kleinere schaal dan de huidige provincies. Het IPO en de VNG verklaarden zich tegen deze koers en spraken zich uit tegen 'de 25 provincies-nieuwestijl'.⁶ Zij waren van mening dat dit proces zou leiden tot uitholling van het takenpakket van de gemeenten en dat verkleining van de schaal van het middenbestuur uiteindelijk zou resulteren in een vergaande centralisatie, i.c. een sterkere positie van de rijksoverheid.

Hoewel de teksten van het regeerakkoord duiden op voortzetting van de ingezette koers, bleek tijdens het eerste optreden van de betrokken staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw A.G.M. van de Vondervoort,⁷ dat er toch sprake was van een belangrijke accentverschuiving in het kabinetsbeleid. Toen de Tweede Kamer de staatssecretaris daarover een toelichting vroeg,⁸ kondigde zij aan binnenkort met een notitie te komen, waaruit de intenties van het kabinet op een heldere wijze zouden blijken. Deze toezegging is nagekomen met de publikatie van de notitie *Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie*.⁹

In deze notitie heeft het kabinet de uitgangspunten voor de modernisering van het binnenlands bestuur neergelegd. Deze uitgangspunten sluiten grotendeels aan bij de opvattingen van de VNG en het IPO. Samengevat stelt het Kabinet het volgende voor.

- Drie volwaardige bestuurslagen vormen het uitgangspunt van het binnenlands bestuur. Sterke gemeenten vormen het fundament van het openbaar bestuur. Tussen gemeenten en rijk is een krachtig provinciaal bestuur onmisbaar. De rijksoverheid zal taken naar gemeenten en/of provincies moeten decentraliseren.
- De kern van het proces is een herijking van de taakverdeling tussen rijk, provincies en gemeen-

4 Regeerakkoord, blz. 25.

5 Werkprogramma afstemming gebiedsindelingen, gepubliceerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 25 april 1994, kenmerk VBO92/7/U16.

6 Zie onder meer de discussienota *Toekomstige positie van de gemeenten* van de VNG en diverse publikaties in het kader van het project Provincies van de toekomst van het IPO.

7 Jaarlijks congres van het IPO op 2 oktober 1994.

8 Behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken op 25 en 26 oktober 1994.

9 TK 1994-1995, 21 427, nr. 107, gepubliceerd op 13 maart 1995.

ten. De nadruk ligt daarbij op taken die rechtstreeks zijn opgedragen aan interbestuurlijke hulpstructuren (WGR en functionele regio's). Deze zullen waar mogelijk worden toegedeeld aan provincies en/of gemeenten. Intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking zullen overigens als vrijwillig te kiezen hulpstructuur aan de orde blijven.

- Bij deze herijking van de taakverdeling is het uitgangspunt een uniforme taaktoedeling aan provincies en gemeenten. Een zekere differentiatie in taakuitvoering zal, zoals ook nu het geval is, mogelijk blijven.
- Gerelateerd aan en in samenhang met de taakverdeling zullen de grenzen van gemeenten en provincies opnieuw worden gezien en waar nodig aangepast. Daarbij kiest het kabinet nadrukkelijk voor ruimte voor gemeenten met een centrumfunctie. Deze stellingname komt overigens overeen met de inzet van het kabinet bij de behandeling van de samenvoeging 's-Hertogenbosch-Rosmalen.¹⁰ Voor de gewenste schaal van gemeenten zal een kader worden ontwikkeld, waaraan toekomstige herindelingen zullen worden getoetst.
- De Kaderwet bestuur in verandering wordt uitgevoerd. Voor de gebieden rondom Amsterdam, Rotterdam en Den Haag worden wetsvoorstellen ontwikkeld, die de instelling van een stadsprovincie mogelijk moeten maken. Een beslissing over de bestuurlijke vormgeving in de overige gebieden zal afhangen van de in de kaderwet voorziene evaluatie. Het kabinet zet aan het eind van de notitie weer vraagtekens bij deze eerder ingenomen stellingname en vindt dat ook nu al de vraag kan worden gesteld of voor deze overige vier stedelijke gebieden voldoende argumenten aanwezig zijn om de keuze voor de vorming van stadsprovincies te maken. Het gaat hierbij volgens het kabinet niet alleen om de inhoudelijke vraag, maar ook om de te volgen procedure. De te hanteren evaluatiecriteria worden overigens op korte termijn bekendgemaakt.

Met name de passage over het ter discussie stellen van het eindperspectief voor de gebieden rondom Arnhem/Nijmegen, Enschede/Hengelo, Eindhoven/Helmond en Utrecht geven een trendbreuk aan met de lijn die het vorige kabinet had ontwikkeld. De vorming van een provincie-nieuwe-stijl leek daarin immers het einddoel (de term provincie-nieuwe-stijl komt overigens niet meer voor in de uitgangspuntennotitie). Deze lijn lijkt te worden verlaten. Het accent ligt veeleer op het opruimen van hulpstructuren door de taken die daarin worden behartigd toe te kennen aan provincies en/of gemeenten, gecombineerd met gemeentelijke herindeling en zondig aanpassing van provinciegrenzen.

Het kabinet kondigde aan de verdere uitwerking met het IPO en de VNG ter hand te nemen. Dit werd nog eens herhaald in de op 12 april 1995 gesloten bestuursakkoorden met beide organisaties.¹¹ Over bestuurlijke organisatie is daarin het volgende opgenomen:

'Bij de voortzetting van de reorganisatie van het binnenlands bestuur wordt uitgegaan van drie volwaardige, democratisch te controleren bestuurslagen. Het kabinet zal zijn beleidsvoornemens op het brede terrein van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de eerste helft van 1995 ter kennis brengen aan de Tweede Kamer. Rijk, IPO en VNG voeren hierover tijdig overleg. Daarbij zullen zij, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, waar nodig de taaktoedeling aan de verschillende bestuurslagen herijken, met het oog op de besluitvorming terzake. Hierbij zal de aandacht met name gericht worden op:

¹⁰ TK 1994-1995, 23 712, nr. 165.

¹¹ Bestuursakkoord tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, gesloten op 12 april 1995.

- het tegengaan van ontwikkelingen in de richting van een vierde bestuurslaag door een (her)verdeling van taken en bevoegdheden over de drie bestuurslagen;
- het nagaan of er, met het oog op de effectiviteit en samenhang van het bestuur, aanleiding is om taken, waarvoor van rijkswege een functionele regio in het leven is geroepen beter aan een van de drie democratisch gekozen bestuurslagen te verbinden of daaraan over te dragen indien de aard van de bestuurstaak dit toestaat; alsmede in samenhang daarmee,
- de aanpassing van de schaal en de grenzen van het bestuur van gemeenten en provincies.

Terzake van de (her)verdeling van taken en bevoegdheden is het uitgangspunt dat de overheid haar taken zo dicht mogelijk bij de burger dient uit te oefenen en dat derhalve begonnen wordt met zoveel mogelijk taaktoedeling aan de gemeenten. Daar waar de taak naar zijn aard bovenlokaal is, zal bezien worden of deze taak aan de provincies toegedeeld kan worden.

In dit kader zullen ook ervaringen met thans lopende projecten, zoals bijvoorbeeld het project Bestuurlijke Vernieuwing Friesland, betrokken worden.

Ook de werking en het bereik van de Wet gemeenschappelijke regelingen zullen worden bezien, met de bedoeling om de eigenlijke functie van de wet, namelijk het verlengd lokaal bestuur op basis van vrijwilligheid, in ere te herstellen. Derhalve zal in principe door het rijk geen nieuwe rechtstreekse toedeling van taken aan gemeenschappelijke regelingen plaatsvinden (behoudens waar het de Kaderwetgebieden betreft).¹²

In haar reactie¹² op de kabinetsnotitie *Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie* heeft de VNG geconstateerd dat de opvattingen van de Vereniging grotendeels overeenkomen met de visie van het kabinet. De VNG heeft echter fundamentele kritiek op de passage in het voorlopig kabinetsstandpunt over het toekomstperspectief voor de Kaderwetgebieden.

‘Zonder afbreuk te willen doen aan het primaat van de politiek om op basis van gewijzigde inzichten, reeds vastgesteld beleid bij te stellen, menen wij dat deze koerswijziging van het kabinet, de betreffende gemeenten met een onaanvaardbare impasse opzadelt. De betrokken gemeenten hebben reeds veel energie gestoken in de opbouw van een regionaal orgaan. Het is absoluut noodzakelijk dat het kabinet aangeeft welk perspectief het voor deze gebieden voor ogen heeft. Indien het kabinet wenst af te zien van de oorspronkelijke bedoeling van de Kaderwet, dan dient tegelijkertijd voor de betrokken gemeenten op basis van de op te lossen problematiek een afdoend perspectief beschikbaar te zijn.’

De minister van Binnenlandse Zaken reageerde hierop met de toezegging dat het kabinet direct na de zomer op een aantal terreinen tegelijk knopen zou doorhakken. Dit betrof volgens hem:

- de taaktoedeling en de eventuele daarbij behorende schaal aanpassing (inclusief gemeentelijke grensaanpassingen);
- het opruimen van de regionale bestuurlijke tussenlaag;
- de vormgeving van de stadsprovincies;
- het versnellen van het Kaderwetragect.¹³

Op 15 september 1995 is vervolgens het kabinetsstandpunt¹⁴ over de vernieuwing van de bestuur-

¹² Ledenbrief, kenmerk AJZ/504104, nummer Lbr. 95/112 van 30 mei 1995.

¹³ Rede van de minister van Binnenlandse Zaken op het VNG-congres op 14 juni 1995.

¹⁴ Kabinetsstandpunt vernieuwing bestuurlijke organisatie, 15 september 1995, kenmerk VBO92/13/U73.

lijke organisatie bekendgemaakt. In dit standpunt worden de reeds ingenomen uitgangspunten nader uitgewerkt. Het kabinet stelt samengevat de volgende acties voor.

- herverdeling over gemeenten en provincies van taken die door het rijk in regionale hulpstructuren zijn ondergebracht, over gemeenten en provincies; in een bijlage zijn de regionale taken geïnventariseerd;
- schaalvergroting van gemeenten, in het bijzonder gemeenten met een centrumfunctie; in een bijlage is het beleidskader gemeentelijke herindelingen opgenomen;¹⁵
- afspraken maken met de Kaderwetgebieden over een versnelde evaluatie opdat eind 1996 een definitief besluit kan worden genomen over het bestuurlijk perspectief; in een bijlage zijn evaluatiecriteria aangegeven;¹⁶
- uitwerking van varianten voor gemeentelijke herindeling in de vijf Kaderwetgebieden, voor het geval niet wordt gekozen voor het perspectief van een stadsprovincie;
- voorbereiden van de nota's van wijziging inzake de stadsprovincie Rotterdam;
- overleg over en vervolgens voorbereiding van de besluitvorming over de stadsprovincie Amsterdam;
- voortzetting van de voorbereidingen voor het wetsvoorstel stadsprovincie Haaglanden.

Zeer veel gemeenten hebben op dit definitieve kabinetsstandpunt gereageerd. Mede op basis hiervan heeft de VNG in aansluiting op de eerdere reacties de volgende punten onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht.¹⁷ Allereerst is geconstateerd dat er nog steeds geen duidelijkheid is geboden voor de gemeenten in de Kaderwetgebieden. Bij de evaluatie moet aan alle in het geding zijnde belangen recht worden gedaan. Vervolgens wordt gesignaleerd dat gemeenten worden geconfronteerd met verschillende trajecten die in een verschillend tempo naast en door elkaar lopen. Dit kan tot ongewenste situaties leiden en vergt een strakke regie van de minister van Binnenlandse Zaken. In navolging van de vele gemeentelijke reacties¹⁸ stelt de VNG dat gemeentelijke schaalvergroting nooit een doel op zichzelf mag zijn, maar slechts een van de middelen is in het streven naar de versterking van het lokaal bestuur. Tot slot is nogmaals gewezen op de kern van het proces: de herijking van de taakverdeling tussen de bestuurslagen, waaronder vergaande decentralisatie.

Op 20 november jl. heeft de vaste Kamercommissie voor binnenlandse zaken zich tijdens een nota-overleg met de betrokken bewindslieden achter de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid geschaard.

Procedure discussienota

Het kabinet, ondersteund door de Tweede Kamer, stelt dat de uitvoering van de hoofdlijnen van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen vergt. Het kabinet rekent op de actieve medewerking van de betrokken besturen en van de VNG en het

15 Het kabinet heeft 20 centrumgemeenten aangewezen. De provincie dient samen met deze centrumgemeenten en de omliggende gemeenten vóór 1 juni 1996 na te gaan of herindeling aan de orde is.

16 Met de samenwerkende gemeenten en de provincie is overeengekomen dat de gemeenten vóór 1 juni 1996 het regionaal openbaar lichaam evalueren. De provincie ontwikkelt vóór 1 juni 1996 herindelingsvarianten voor het betreffende gebied. De gemeenten kunnen vervolgens vóór 1 oktober 1996 op de herindelingsvarianten reageren; de provincie heeft in dezelfde periode een oordeel over de uitkomsten van de evaluatie. Daarna gaan de evaluatie en de herindelingsvarianten en de reacties daarop naar de minister van Binnenlandse Zaken. Waarna het kabinet per gebied een voorstel doet aan de Tweede Kamer, die in december 1996 een beslissing zal nemen.

17 Ledenbrief, kenmerk AJZ/508189, nummer Lbr. 95/230 van 15 november 1995.

18 Zie onder meer de brief van het Loenens Beraad van 6 oktober 1995.

IPO. Om deze actieve betrokkenheid ten aanzien van de kern van het proces – de herverdeling van taken – voor te bereiden en om recht te doen aan de uitwerking van het standpunt van het bestuur uit 1994, is deze discussienota opgesteld.

Met de uitwerking van het standpunt van bestuur van 6 juni 1994 is in september 1994 gestart.¹⁹ Per (cluster van) beleidsterrein(en) zijn werkgroepen ingesteld, bestaande uit gemeentebestuurders en deskundigen. Deze werkgroepen hebben voorstellen ontwikkeld voor de taakverdeling op de verschillende terreinen, gebaseerd op het eerder genoemde standpunt van de Vereniging. De rapportages van de werkgroepen zijn vervolgens aan de VNG-adviescommissies voorgelegd, waarna het aanvankelijk de bedoeling was om in het voorjaar van 1995 een ledenraadpleging te houden. Dit tijdpad was gebaseerd op de verwachting dat het kabinet in februari 1995 reeds een definitief standpunt over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie zou hebben ingenomen. De gedachtevorming binnen het kabinet heeft zoals gemeld aanzienlijk meer tijd gevegd dan was voorzien. Een definitief kabinetsstandpunt is immers pas op 15 september 1995 verschenen, gevolgd door een ondersteunende uitspraak van de Tweede Kamer op 20 november jl. Hierdoor zijn het uitbrengen van deze nota en de discussie met de leden daarover enige tijd opgeschoven.²⁰

Nadat de leden zich schriftelijk of tijdens de takenconferenties over deze notitie hebben uitgesproken, zal het bestuur de zienswijze van de VNG formuleren. Op basis daarvan zal de Vereniging met het rijk en de provincies over de herijking van het takenpakket beraadslagen.

¹⁹ Ledenbrief, kenmerk AJZ/407089, Lbr. 94/237 van 19 september 1994.

²⁰ Ledenbrief, kenmerk AJZ/502161, Lbr. 95/57 van 21 maart 1995.

2 WAAROM VERSTERKING VAN DE GEMEENTEN?

De herziening van de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen en de decentralisatie van rijks-taken, zoals die aangekondigd staan in de kabinetsnotitie,¹ hebben als uitgangspunt dat er sterke gemeenten en sterke provincies moeten ontstaan. Voordat tot de invulling van dit streven, de toedeling van taken, wordt overgegaan, is het nuttig nog eens aan te geven waarom het democratische bestuursstelsel in ons land een sterke lokale en provinciale overheid nodig heeft.

Nederland verandert

Grenzen vervagen door de Europese eenwording. Afstanden tellen minder door het massale auto-bezit. Onbeperkt communiceren over de gehele wereld via de elektronische snelweg wordt binnenkort gemeengoed. Nationale symbolen als tulpen, molens en klompen zijn steeds minder representatief voor onze hedendaagse multiculturele samenleving. Mensen zijn mondiger, weten meer en stellen hogere eisen aan elkaar, maar vooral aan de overheid. Maatschappelijke veranderingen gaan daarom gepaard met een gewijzigde taakstelling voor de overheid. Een aantal voorbeelden.

Onze bevolking is behoorlijk toegenomen. Vooral in grootstedelijke gebieden is daardoor een gebrek aan ruimte ontstaan. Dit vergt een effectieve verdeling van de schaarse ruimte voor woningbouw, infrastructuur en bedrijven. De overheid moet beleid ontwikkelen voor de ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer.

Door de toenemende bevolkingsdruk en de daarmee gepaard gaande vervuiling zijn wij ons bewust geworden van de waarde van een schone leefomgeving. De overheid moet aandacht schenken aan het milieubeleid.

Ons land heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld van een agrarische en industriële samenleving naar een kennismaatschappij met een grote nadruk op werkgelegenheid in de dienstensector. Dit vergt een directe aanpassing van het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid van de overheid en een adequate sociale zekerheid voor die groepen mensen wier baan door de snelle technologische ontwikkelingen is verdwenen of voor wie de toetreding tot de arbeidsmarkt moeizaam verloopt.

Het traditionele gezinspatroon van een mannelijke kostwinner en een echtgenote die de verantwoordelijkheden in het huishouden op zich neemt, is geen gemeengoed meer. Door andere samenlevingsvormen en de toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, gecombineerd met de gedeelde zorg voor het thuisfront, ontstaan andere sociale verbanden. Dit heeft direct gevolgen voor de taken van de overheid op het terrein van welzijn, volksgezondheid en de zorg voor kinderen en ouderen. Al deze internationale en technologische ontwikkelingen in onze samenleving gaan niet voorbij aan burgers met minder goede bedoelingen. Als de maatschappij verandert, past ook de criminaliteit zich aan. De overheid als hoeder van de openbare orde en veiligheid probeert dit te voorkomen en af te straffen.

De overheid vraagt veel van de burgers en de burgers vragen veel van de overheid. Burgers willen geen overheid die achter de feiten aan loopt, maar een bestuur dat enerzijds direct inspeelt op hun wensen en verlangens en anderzijds paal en perk stelt aan ontwikkelingen waar groepen burgers of individuen het slachtoffer van worden. Als de maatschappij verandert, past ook de overheid zich aan. En als maatschappelijke ontwikkelingen zich in een hoog tempo opvolgen, vraagt dit nogal wat

1 Definitief kabinetsstandpunt vernieuwing bestuurlijke organisatie, 's-Gravenhage, 15 september 1995.

van het vermogen van de overheid om hierop in te spelen. Een voortdurend in een reorganisatieproces verwickeld overheidsapparaat is vooral met zichzelf bezig en minder met het tegemoet komen aan wensen vanuit de bevolking. Dit is ongewenst. In ons land vooral behoefte is aan een stabiele bestuursstructuur, die in staat is fluctuaties in taken en wensen op te vangen.

Deze structuur is aanwezig: het in de tweede helft van de vorige eeuw ontworpen *Huis van Thorbecke*: de gedecentraliseerde eenheidsstaat gebaseerd op een nationale overheid, provincies en gemeenten. Het in ons land gangbare principe van 'checks and balances' brengt met zich mee dat er aan de ene kant een zekere mate van centrale leiding en hiërarchische sturing nodig is, terwijl aan de andere kant zoveel mogelijk uitoefening van bestuursmacht, taken en bevoegdheden plaatsvindt door provincies, gemeenten en andere bestuursorganen. Deze structuur van ons binnenlands bestuur staat met uitzondering van enkele aanpassingen in grootstedelijke gebieden over het algemeen niet ter discussie. Gesprekken en polemieken gaan veeleer over de invulling van deze structuur ofwel de bepaling wat des rijks, des provincies en des gemeenten is.

Allereerst de positie van de gemeente

Het uitgangspunt bij de toedeling van taken is 'lokaal, wat lokaal kan' of anders gezegd; 'centraal, wat niet lokaal kan'. Deze opvatting die in feite leidt tot sterke gemeenten en sterke provincies, geeft aan dat de decentralisatietendens die in de jaren tachtig is begonnen, wordt voortgezet. Eén van de argumenten voor de overdracht van rijkstaken naar provincies en/of gemeenten is dat decentrale overheden beter dan de rijksoverheid in staat zijn maatwerk te leveren voor hun territorium. Dit heeft vooral te maken met de toegankelijkheid van de lokale overheid. De toegankelijkheid van de gemeente kan worden afgeleid van de volgende kenmerken.²

Fysieke nabijheid

In de gemeente kunnen burgers, bestuurders, ambtenaren en organisaties elkaar eenvoudig bereiken. Gaat er iets mis met het beleid of de dienstverlening, dan hebben burgers of hun organisaties doorgaans weinig moeite om de weg naar het gemeentehuis te vinden, ook als de oorzaak in 'Den Haag' ligt.

Herkenbaarheid

Een gemeente is niet altijd identiek aan één lokale gemeenschap. Vaak bestaat zij veelal uit meerdere kernen, waarin sprake is van culturele verwantschap en betrokkenheid. Desondanks is de toegankelijkheid van de gemeentelijke organisatie groot en staat het bestuur onder direct toezicht van burgers die zich min of meer betrokken voelen bij de lokale gemeenschappen. Bovendien is het gemeentelijk beleid meestal redelijk concreet. Beslissingen van de gemeenten zijn voor de burgers vaak direct herleidbaar tot voor hen zichtbare veranderingen. Dat draagt bij tot de herkenbaarheid.

Signaleringsvermogen

Gemeenten hebben een antenne voor maatschappelijke ontwikkelingen. Het ambtelijk apparaat is – meer dan bij andere overheidsorganisaties het geval is – naar buiten gericht. Gemeentebestuurders zitten met de direct betrokkenen aan tafel en kunnen met mogelijke oplossingen experimenteren. Gemeenten zijn bestuurlijke proeftuinen bij uitstek.

² Zie ook paragraaf 3.2. discussienota *Toekomstige positie van de gemeenten*, maart 1994.

Flexibiliteit

De omvang van de organisatie is bij gemeenten zodanig dat zij snel kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen. De kans op vergaande ambtelijke specialisatie en verkokering van de organisatie is kleiner dan bij het rijk en de provincie. Flexibiliteit is ook een bijzonder kenmerk van de lokale overheid.

De hiervoor genoemde kenmerken geven aan dat de gemeenten de geschiktste overheidslaag zijn om bestuurlijk maatwerk te leveren. De gemeente staat het dichtst bij de burger voor wie de overheidstaak wordt uitgevoerd en heeft als zodanig het beste zicht op wat daarbij nodig is. Er is bij gemeenten minder verkokering en bovendien is er minder ingewikkelde regelgeving nodig, hetgeen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbeleid verhoogt. Deze gedachtengang is onder meer opgenomen in het Europees handvest inzake lokale autonomie dat op 1 juli 1991 in werking is getreden. In dat handvest wordt ook aangegeven welke mate van lokale autonomie de lokale overheid dient te bezitten.³ De decentralisatie naar gemeenten en het beginsel van subsidiariteit zijn eveneens vastgelegd in de Gemeentewet.⁴ Zowel in het handvest als in de Gemeentewet zijn het bevorderen van decentralisatie naar gemeenten en het invulling geven aan het subsidiariteitsbeginsel voorgeschreven.

Burgerschap

Een fundamentele reden voor het bevorderen van een krachtige lokale overheid ligt in de mogelijkheden die het lokale bestuur biedt voor het uitoefenen van het burgerschap. Het bestuur is er voor de burger en vertegenwoordigers van burgers vormen het bestuur. Burgers regeren en worden geregeerd. De waardering die de overheid van haar burgers geniet, is afhankelijk van de mogelijkheden die het bestuur biedt voor het uitoefenen van burgerschap. Burgerschap verwijst naar de aanspraken die inwoners kunnen maken ten opzichte van de overheid. Kernelementen van burgerschap zijn autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit van burgers aan het bestuur. Waar één of meer van deze elementen ontbreekt, is uitoefening van burgerschap, en dus burgerschap zelf, onmogelijk.⁵

In deze definitie van burgerschap zijn twee elementen te onderscheiden. Enerzijds dient het individu voldoende mogelijkheden te hebben om zich te kunnen ontplooiën en in de maatschappij als volwaardig burger te kunnen participeren. Anderzijds dient de overheid hiervoor voorwaarden te scheppen. Er dient een evenwichtige situatie te zijn tussen de (participatie)mogelijkheden die de burgers worden geboden en de voorwaarden die de overheid daarbij hanteert. Beide elementen kunnen ook gebreken vertonen. Niet alles wat de overheid doet of nalaat, bevordert het burgerschap. Daarnaast worden niet alle participatiemogelijkheden door de burgers benut en vertonen zij vanuit politiek en bestuurlijk perspectief soms 'lastig' gedrag.

In feite gaat het bij burgerschap om de betrokkenheid bij het wel en wee van een gemeenschap. Burgerschap kan pas iets voorstellen wanneer burgers zich verbonden voelen met de gemeenschap waarin zij leven. De participatie van burgers krijgt vorm in het gemeentebestuur. In deze gedachtengang is actief burgerschap afhankelijk van de voorwaarden die met name de lokale overheid, als de dichtst bij de burger opererende overheid, schept voor het individu om volwaardig te kunnen participeren.

3 Met name de artikelen 3, 4, 9 en 10 van het Europees handvest inzake lokale autonomie.

4 Artikel 117, eerste lid bepaalt: 'onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten'. Het tweede lid vervolgt: 'voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd'.

5 Het WRR-rapport *Eigentijds burgerschap* van H.R. van Gunsteren e.a., Den Haag 1992, bevat een neorepublikeinse burgerschapsconceptie die het beste past bij de Nederlandse maatschappij en politieke cultuur.

De burger kan alleen volwaardig burgerschap uitoefenen als de overheid ook iets voorstelt. Dit betekent dat de lokale politiek adequaat uitgerust moet zijn en ergens over moet gaan. Hier ligt een rechtstreekse relatie met het takenpakket van de gemeente. De gemeente is voor de burger de meest nabije en toegankelijke overheidslaag en daar liggen dus ook de meeste en nieuwe mogelijkheden.

Functies van gemeenten⁶

Wordt bovenstaande gedachtengang toegepast op uiteenlopende terreinen van overheidszorg, dan tekenen zich de volgende verantwoordelijkheden af die tot het primaat van de gemeentelijke bestuurslaag moeten worden gerekend.

Het waarborgen van veiligheid

Bij het waarborgen van veiligheid van de burgers, het handhaven van de openbare orde, de zorg voor een veilige woonomgeving en het voorkomen en bestrijden van criminaliteit, zijn zicht op de lokale samenleving en flexibel kunnen reageren van essentieel belang.

De ontwikkeling en het beheer van de ruimte

Ruimte in Nederland is schaars. De overheid treedt hier regulerend en ordenend op. Juist hier geldt dat de gemeente het beste zicht op de lokale situatie heeft. Dat geldt nog sterker voor het beheer van de openbare ruimte, waarbij economische belangen en milieu-eisen grondig moeten worden afgewogen.

Het bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling

Welvaart en welzijn van burgers in een gemeente worden voor een belangrijk deel bepaald door hun sociaal-economische omstandigheden. Ook gemeenten kunnen daarop invloed uitoefenen door een activerend arbeidsmarktbeleid en een beleid dat gericht is op het scheppen van randvoorwaarden voor een goed vestigingsklimaat en in hun rol als werkgever en investeerder in infrastructuur en voorzieningen.

Het bijdragen aan het opheffen en voorkomen van achterstanden

Het opheffen en voorkomen van achterstanden vereisen een intensief contact met die (organisaties van) groepen in de samenleving, die zichzelf (nog) niet of niet genoeg kunnen redden. Het zijn dan ook de gemeenten die als eerst aangewezen bestuurslaag hier primaire verantwoordelijkheid dragen.

Het bijdragen aan een pluriform aanbod van lokale voorzieningen

Verschillende lokale voorzieningen kunnen vanwege onvoldoende sociaal-economisch draagvlak niet blijven voortbestaan als er geen steun van de overheid is. Gemeenten zijn bij uitstek in staat af te wegen welke voorzieningen daarvoor in aanmerking komen. Dit geldt niet alleen voor maatschappelijke voorzieningen, maar een gemeente heeft ook een voorwaardenscheppende rol ten aanzien van winkels, bedrijven en woningbouw.

Het scheppen van randvoorwaarden voor lokale cultuuruitingen

Lokale cultuuruitingen zeggen iets over de betrokkenheid van mensen bij hun samenleving in de

⁶ Zie ook paragraaf 3.3. discussienota *Toekomstige positie van de gemeenten*, maart 1994.

gemeente. De lokale overheid kan daar het beste op inspelen en daar waar nodig initiatieven ondersteunen.⁷

Al deze terreinen van overheidszorg, waarvan het primaat bij de gemeente ligt, vertonen een sterke onderlinge samenhang. Voor het opheffen van achterstanden bijvoorbeeld kan het subsidiëren van bepaalde voorzieningen gewenst zijn. Als bestuur van de lokale samenleving verricht een gemeente op deze terreinen maatwerk.

Naast deze bestuurlijke functie vervullen gemeenten ook belangrijke andere rollen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de functie van symbool van het plaatselijk overheidsgezag of het bepleiten en behartigen van de belangen van de inwoners van de gemeente.

Het specifieke van deze functies is dat zij in verhouding tot de andere bestuurslagen de bestuurlijke potentie van gemeenten een bijzonder reliëf geven. Gemeentelijke initiatieven in het kader van de politieke en staatkundige vernieuwing en de gemeentelijke aandacht voor ambtelijke en bestuurlijke cultuur geven aan dat de lokale overheid zich van deze potentie terdege bewust is.⁸

De provincie

De tweede laag in het 'Huis van Thorbecke' wordt gevormd door de provinciale bestuurslaag. De provincie is een volwaardige bestuurslaag met een open huishouding.⁹ De functie van de provincie is primair *coördinerend (afstemmend), plannend en ordenend en dus niet uitvoerend*. Juist als bestuurslaag tussen rijk en gemeenten is de provincie bij uitstek in staat om deze functie te vervullen. Dit komt onder meer tot uiting in bijvoorbeeld het streekplan of het waterhuishoudingsplan. De provincies zijn daarom ook belangrijke gesprekspartners voor het rijk. Bij de voorbereiding van rijksbeleid dat zich daarvoor leent, moeten de provincies in een vroegtijdig stadium betrokken worden om hun scharnierfunctie in het openbaar bestuur waar te kunnen maken. Dit betekent tevens dat van provincies mag worden verwacht dat zij de eerst aangewezen bestuurslaag zijn om conflicten tussen gemeenten te beslechten, maar ook om in bepaalde gevallen hun (gezamenlijke) belangen bij het rijk en anderen te ondersteunen. Bovendien zal de provincie waar nodig open moeten staan voor (proces)begeleiding van gemeentegrensoverschrijdende activiteiten. De provincie moet over voldoende wettelijke mogelijkheden beschikken om haar coördinerende en plannende taak, ook bij conflicten tussen gemeenten, op een adequate wijze te kunnen vervullen.

Deze scharnierfunctie van het provinciaal bestuur brengt met zich mee dat uitvoerende taken niet tot de kernactiviteiten van de provincie behoren. Om de intermediaire rol gezaghebbend te kunnen uitoefenen is het juist van belang dat de provincie geen direct belanghebbende is bij de concrete uitvoering van overheidstaken. Vanuit deze coördinerende en afstemmende rol van de provincie zijn de volgende hoofdtaken te onderscheiden:

- zorg voor de afstemming op het terrein van de waterhuishouding (waterhuishoudingsplan);
- milieu (milieubeleidsplan);
- ruimtelijke ordening (streekplan);

7 In het SCP-rapport *Het lokale profiel*, 1994 wordt aan de hand van het gedachtengoed van Van Poelje over de 'cultuurgemeente' een visie gegeven over de gemeente vanuit cultureel perspectief.

8 Bijvoorbeeld de invoering van referenda, stadspanels en dorpsraden en de bevordering van een klantgerichte en bedrijfsmatige dienstverlening.

9 In het WRR-rapport *Orde in het binnenlands bestuur*, 1995 wordt de open huishouding van de provincie ter discussie gesteld. Deze gedachtengang wordt niet gevolgd. Om in te kunnen spelen op regionale verschillen is het in het kader van differentiatie en daarmee gepaard gaande afwijkingen in takenpakketten gewenst dat de provincie haar open huishouding behoudt.

- verkeer en vervoer (regionaal verkeer- en vervoersplan);
- natuur en landschap (natuurbeleidsplan);
- stimuleren van de totstandkoming van een regiovisie zorg;
- stimuleren van sociaal-economische ontwikkelingen;
- verdelen van budgetten op het terrein van de volkshuisvesting.
- ondersteunen van uitingen van de regionale cultuur.

De rijksoverheid

De verantwoordelijkheid van het *rijk* voor het binnenlands bestuur kan als *structurend* worden gekwalificeerd. De Grondwet draagt aan de wetgever op samenstelling, inrichting en bevoegdheid van provinciale en gemeentebesturen te regelen. De wetgever moet beslissen over opheffing en vorming van provincies en gemeenten en kan hun grenzen wijzigen. In het verlengde hiervan draagt het rijk de verantwoordelijkheid om voorwaarden te scheppen voor een goed functioneren van het binnenlands bestuur, bijvoorbeeld door regeling van de financiële verhouding. Het rijk heeft verder tot taak om, naast de zorg voor rechtspraak, buitenlandse betrekkingen, defensie etc., algemene beleidskaders te ontwikkelen, waarop andere bestuurslagen kunnen inspelen.

Door de Europese eenwording zal de aandacht van het rijk steeds meer worden opgeëist door het waarborgen van een integrale inbreng van Nederland in Europese besluitvormingstrajecten.

In de bovenstaande visie zou het rijk zich in principe met zo min mogelijke taken moeten bezighouden en overgaan tot vergaande decentralisatie naar gemeenten en provincies. Het vertrouwen van de rijksoverheid in decentralisatiebeleid heeft alles te maken met het geloof in de noodzaak van autonomie van de gemeenten en provincies. Over het algemeen is veel erkenning voor de mogelijkheden van gemeenten met betrekking tot het zelfstandig uitvoeren van taken. Daarbij spelen begrippen zoals doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een rol. Tegelijkertijd is er een aantal aspecten te noemen, die decentralisatie naar gemeenten hebben tegengehouden.

Allereerst wil de rijksoverheid vaak ten aanzien van een bepaalde overheidstaak in heel Nederland voor alle burgers een bepaald voorzieningenniveau uniform waarborgen. De vrees voor ongewenste verschillen in beleid door verschillen in de gemeentelijke aanpak heeft geleid tot het afzien van bepaalde voorstellen voor decentralisatie van rijkstaken. Decentralisatie wordt ook vaak alleen mogelijk geacht wanneer alle gemeenten voldoende bestuurskracht bezitten om de te decentraliseren taak uit te oefenen. Hierdoor wordt de kleinste gemeente de maat voor het decentralisatiebeleid. Daardoor wordt de bestuurskracht die andere gemeenten bezitten onvoldoende benut.

Ook werden decentralisatievoorstellen in het verleden niet alleen vanwege inhoudelijke argumenten gedaan, maar met het oogmerk om te bezuinigen. In het recente verleden is er veel gedecentraliseerd met een efficiencykorting van bijvoorbeeld 5 of 10%. Zodra hiertoe geen mogelijkheden aanwezig blijken, neemt de ambitie tot decentralisatie af.

Bovendien betekent decentralisatie van rijkstaken per definitie een verandering van de positie en de mogelijkheden van de rijksoverheid en met name van individuele departementen. Dit heeft zijn effect in de uitwerking van de te decentraliseren taakuitoefening. Om machtsverlies tegen te gaan wordt centrale bemoeienis bijvoorbeeld door zeer gedetailleerde rapportage-eisen veilig gesteld. Tenslotte heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken in het verleden niet altijd de macht en het coördinerend vermogen gehad dat nodig is voor een succesvolle, breed gesteunde decentralisatie.

Tot slot de invloed van Europa

In toenemende mate ondervindt de Nederlandse overheid de invloed van de steeds verder gaande Europese integratie. Reeds nu wordt een groot deel van de regelgeving beïnvloed en zelfs voorgeschreven vanuit Brussel. Daarnaast spelen ook de activiteiten van de Raad van Europa een belangrijke rol.

Op deelterreinen als regionaal economisch beleid, milieubeleid, sociaal beleid en mededingingsbeleid is op gemeentelijk niveau duidelijk aantoonbaar dat de Europese Unie haar invloed laat gelden. Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid profiteert van de financiële middelen die de Europese Unie biedt en op een aantal onderdelen van het milieubeleid dat door gemeenten moet worden uitgevoerd is de rol van Brussel duidelijk aanwijsbaar. Directe invloed vanuit Brussel ondervinden de gemeenten in de regelgeving op het terrein van de openbare aanbestedingen en de steunverlening aan het bedrijfsleven.

Daarnaast wordt als gevolg van het beleid van de Europese Unie, maar ook van de Raad van Europa, samenwerking over de grenzen heen tussen gemeenten van de lidstaten sterk gestimuleerd. Daarbij gaat het zowel om direct grensoverschrijdende samenwerking tussen gemeenten en provincies aan weerszijden van de grens als om samenwerking in een breder verband binnen de lidstaten van de Europese Unie en die van de Raad van Europa.

Het primaat van de Nederlandse inbreng op Europees niveau ligt bij de rijksoverheid. Via het Comité van de Regio's en het Congres voor Lokale en Regionale Overheden in de Raad van Europa hebben gemeenten en provincies de mogelijkheid om op Europees niveau vanuit een decentrale invalshoek een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van het beleid binnen de Europese Unie en binnen de Raad van Europa. De kwaliteit van de regelgeving en de legitimiteit van het Europees beleid zouden worden vergroot als het decentrale niveau, meer dan tot op heden het geval is, wordt betrokken bij de beleidsvoorbereidende fase. Afhankelijk van de aard van de regelgeving zullen de provincies en gemeenten verschillende taken hebben. In de relaties inzake Brussel en Straatsburg lopen de belangen van gemeenten en provincies grotendeels parallel.¹⁰

Bij het verkrijgen van subsidies, met name in het kader van de structuurfondsen, is voor de provincies een coördinerende rol weggelegd.

Gemeenten zullen rekening moeten houden met die regelgeving die direct van invloed is op het gemeentelijk beleid en alert moeten zijn op de financiële mogelijkheden die Brussel hun biedt.

Samengevat

Bij een discussie over de verdeling van functies en taken binnen het openbaar bestuur is algemeen aanvaard dat er drie volwaardige bestuurslagen zijn. Ook is het algemeen aanvaard dat de democratische legitimatie moet worden versterkt, de decentralisatie moet doorgaan en paal en perk moet worden gesteld aan bestuurlijke verdichting en regelgeving.

Bij de herziening van de taakverdeling zal in het licht van deze uitgangspunten zo goed mogelijk moeten worden aangesloten bij de specifieke kenmerken van de drie bestuurslagen. De verantwoordelijkheid van het rijk is primair structurend en die van de provincie coördinerend (afstemmend), or-

¹⁰ IPO en VNG werken op dit terrein dan ook nauw samen. Ook samenwerking tussen individuele provincies en gemeenten is wenselijk en mogelijk.

denend en niet uitvoerend. De gemeente heeft een (mede)bepalende, regisserende en uitvoerende taak. De specifieke functie van de gemeente is gebaseerd op een combinatie van een aantal bijzondere omstandigheden en capaciteiten (fysieke nabijheid, herkenbaarheid, overzichtelijkheid, signaleringsvermogen en flexibiliteit) en op het onvervreembare feit dat zij de bestuurslaag vormt die het dichtst bij de burger staat. De gemeente heeft een algemene taakstelling (open huishouding) en een rechtstreeks gekozen bestuur. Kortom, gemeenten zijn de geschiktste overheidslaag om bestuurlijk maatwerk te leveren. Op basis hiervan kunnen op een aantal deelterreinen van overheidszorg verantwoordelijkheden worden onderkend die tot het primaat van de gemeenten als bestuurslaag behoren.

Dat zijn:

- het waarborgen van veiligheid;
- de ontwikkeling en het beheer van de openbare ruimte;
- het bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling;
- het bijdragen aan het opheffen en voorkomen van achterstanden;
- het bijdragen aan een pluriform aanbod van lokale voorzieningen;
- het scheppen van randvoorwaarden voor lokale cultuuruitingen.

Wil de burger volwaardig burgerschap kunnen uitoefenen, dan dient de vertegenwoordiger van de gemeenschap, de gemeente, naast de hierboven genoemde kenmerken over voldoende mogelijkheden te beschikken. Het uitvoeren van naar hun aard lokale taken in grotere vrijheid, zowel beleidsmatig als financieel, is dan een essentiële voorwaarde. Bij de herziening van de taakverdeling kan burgerschap een richtinggevend principe zijn.

Het zal duidelijk zijn dat begrip voor de noodzaak van gemeentelijke autonomie bepalend is bij afwegingen omtrent de taaktoedeling en de mogelijkheden om integraal beleid te voeren. In principe is uniformiteit in toedeling van taken van belang voor de mogelijkheden van burgers om het gemeentebestuur, maar ook de andere overheden, aan te spreken op vergelijkbare verantwoordelijkheden. Daarnaast dienen er echter ook voldoende mogelijkheden tot differentiatie te zijn zodat de gemeente, afgestemd op lokale omstandigheden, maatwerk in beleid kan leveren. Er is onmiskenbaar een relatie te leggen tussen autonoom besturen door de gemeente en de mogelijkheden om gedifferentieerd beleid vorm en inhoud te geven. Een grotere beleidsvrijheid van gemeenten heeft een positief effect op de mogelijkheden om differentiatie toe te passen. Aan een grotere beleidsvrijheid ligt een heldere en afgebakende verdeling van taken, bevoegdheden en middelen ten grondslag. Tegelijkertijd is een ruime toedeling van taken noodzakelijk om integraal beleid te kunnen voeren.

3 VAN VERANTWOORDELIJKHEID NAAR UITVOERING

Gemeenten, provincies en de rijksoverheid worden geconfronteerd met maatschappelijke ontwikkelingen die deels op zichzelf staan, maar bij elkaar opgeteld gevolgen hebben voor hun positie. Verschuivingen in de samenleving moeten direct kunnen worden vertaald in het optreden van de overheid. Dit vergt een stevige basisstructuur voor de organisatie van de overheid, die veranderingen in taken en aanpak flexibel op kan vangen. De drie bestuurslagen die samen het 'Huis van Thorbecke' vormen, hebben hun waarde in de afgelopen decennia bewezen. De structuur van de overheid in rijk, provincies en gemeenten staat dan ook niet ter discussie. De vernieuwing van de bestuurlijke organisatie gaat veeleer over de verantwoordelijkheden die aan de verschillende bestuurslagen worden toegekend en het samenspel van rijk, provincie en gemeenten om gezamenlijk aan maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen een halt toe te roepen. De aanpassing van ons binnenlands bestuur gaat in feite over een heldere taakverdeling en een resultaatgerichte bestuurscultuur.

Als vanuit deze gedachtengang de positie van de gemeente onder de loep wordt genomen, dan blijkt dat de gemeente steeds meer taken krijgt. De complexiteit en cumulatie van maatschappelijke problemen komen vooral voor de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. De gemeente wordt bijna altijd als eerste aangesproken als de burger ingrijpen van de overheid verlangt. Dit is ook terecht. De gemeentelijke overheid staat het dichtst bij de burger en weet wat op grond van de lokale situatie de beste oplossing is. Van de gemeente mag dan ook worden verwacht dat zij, binnen de kaders die het rijk en de provincies stellen, op een groot aantal terreinen de overheidszorg op zich neemt. Geldt dit voor alle gemeenten in dezelfde mate?

Differentiatie

'De gemeente' bestaat niet. Verschillen tussen gemeenten zijn onder meer te verklaren uit hun geografische ligging, het verschil in functie en de bestuurlijke en ambtelijke cultuur. De stad wordt anders bestuurd dan het platteland. In de gemeente Reiderland vraagt de bevolking een andere opstelling van de lokale overheid dan in de gemeente Zeewolde. Maar ondanks of juist dankzij deze verschillen zal in het gehele land de positie van de gemeente als basisbestuurslaag hetzelfde zijn. In elke gemeente moeten huizen worden gebouwd, wegen aangelegd, de milieuvervuiling beperkt, mensen aan een opleiding en een baan geholpen en de zorg voor ouderen en jongeren gewaarborgd. Alleen de mate waarin en de (cumulatie van) problematiek verschilt per gemeente. Daarom zal de wetgever bij de toedeling van taken wel rekening houden met het verschillen in functie tussen gemeenten. Zo zullen aan een gemeente met een centrumfunctie andere of meer taken en voorzieningen kunnen worden toegedeeld dan aan een andere gemeente met een meer perifere ligging. Deze discussienota schetst de potenties van de gemeenten als bestuurslaag. Per beleidsterrein wordt aangegeven waar een taak naar zijn aard thuishoort: bij het Rijk, de provincie of de gemeente of een combinatie hiervan. Afhankelijk van de lokale situatie zal een vertaalslag van de uniforme taaktoedeling moeten plaatsvinden. Op grond van de differentiatiebepaling in de Gemeentewet, de mogelijkheid die de Provinciewet biedt om taken door te decentraliseren¹ en de behoefte bij de

¹ Artikel 109 Gemeentewet luidt: 'Bij of krachtens de wet kan zonedig onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten', artikel 107, lid 1 Provinciewet luidt: 'Het provinciaal bestuur kan bevoegdheden van regeling en bestuur, gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet, voor het gebied van een of meer gemeenten of waterschappen overdragen aan de besturen van die gemeenten of waterschappen voor zover die bevoegdheden zich naar hun aard en schaal daartoe lenen en die besturen daarmee instemmen.'

Rijksoverheid aan differentiatie zullen per gemeente verschillen in taakomvang kunnen ontstaan. Voorbeelden waarbij grote gemeenten meer taken hebben zijn: openbare bibliotheek, podiumkunsten, maatschappelijke opvang en verslavingszorg, openbaar vervoer en budgetbeheer woninggebonden subsidies (zie de betreffende paragrafen). Ook het grote-stedenbeleid en de convenanten die verschillende provincies met de inliggende steden hebben gesloten zijn hiervan een voorbeeld.

Uitvoering van taken

De gemeente staat voor haar verantwoordelijkheden en zal haar steeds omvangrijker wordend takenpakket op een adequate wijze moeten uitvoeren.

Bij deze uitvoering gelden de volgende uitgangspunten:

- *democratische controle*: vanuit het oogpunt van legitimiteit moet de burger als gebruiker van gemeentelijke diensten invloed kunnen hebben op het gemeentelijk beleid;
- *kwaliteit*: beleid en uitvoering moeten zodanig gestalte krijgen dat toegankelijkheid optimaal is en beleid en uitvoering deskundig plaatsvinden;
- *continuïteit*: beleid en uitvoering moeten zodanig worden georganiseerd dat continuïteit is verzekerd. Dit stelt eisen aan financiële kaders, inzet van personeel en relaties met derden.

De gemeente is grotendeels vrij in het kiezen van de wijze waarop zij haar taken wil uitvoeren. Zij kan alles zelf doen. Zij kan ook een deel van haar taken uitbesteden of samenwerken met andere gemeenten. Op deze twee vormen wordt kort ingegaan.

Uitbesteden/privatiseren

Tot nu toe was het een betrekkelijk automatisme om te veronderstellen dat gemeentelijke verantwoordelijkheid ook leidt tot uitvoering door de gemeentelijke organisatie. Daarin treden in snel tempo veranderingen op. De aanzet daartoe is te vinden in de management-contracten die steeds vaker tussen bestuur en dienst worden gesloten. Ook is in een aantal situaties gekozen voor gemeentelijke stichtingen en wordt gedacht aan bijvoorbeeld een overheids-NV. Gelijktijdig met deze ontwikkelingen worden door gemeenten steeds vaker diensten ingekocht bij private instellingen. Daarnaast worden steeds meer relaties gelegd met sociale partners en maatschappelijke organisaties. Dit betekent dat de band tussen verantwoordelijkheid en uitvoering losser wordt.

Naarmate de gemeente gedetailleerder verantwoording moet afleggen aan het rijk, zullen aan de contractpartner meer eisen moeten worden gesteld en zal er meer sprake zijn van quasi-uitbesteding of quasi-inkoop. Naarmate aanbieders van diensten meer een monopolistische positie innemen, zullen gemeente en aanbieder meer tot elkaar veroordeeld zijn en rijst de vraag of er dan nog echt gesproken kan worden van verzelfstandiging van de uitvoering. Ook zullen gemeenten niet zonder een voldoende professioneel eigen ambtelijk apparaat kunnen. De uitbestede uitvoering moet worden aangestuurd en op haar kwaliteit worden beoordeeld. Daarnaast spelen de kosten een rol. Wie het dagtarief voor intern gemeentelijk personeel naast het gemiddelde dagtarief voor externe adviseurs legt, ziet dat de overheid bij het inkopen vele malen duurder uit is.² Natuurlijk zijn er ook voorbeelden te bedenken, waar het omgekeerde het geval is.

2 Een beleidsambtenaar (schaal 11) kost ca. f 760,- per dag. De kosten van een externe adviseur variëren van f 1.100,- tot f 3.000,- per dag.

Dit alles neemt niet weg dat mede in het licht van kerntakendiscussies een trend waarneembaar is waarin koppeling van verantwoordelijkheid en uitvoering in mindere mate vanzelfsprekend is dan dit in de voorbije jaren het geval is geweest. Van belang blijft echter dat gemeenten hun uitbesteding zodanig vormgeven dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid waargemaakt kan blijven worden, met inachtneming van de hiervoor genoemde uitgangspunten. Ook bij uitbesteding blijven gemeenten verantwoordelijk en zal deskundigheid in eigen huis beschikbaar moeten blijven. Hierbij zal in de praktijk blijken dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden om werk uit te besteden en diensten in te kopen.

Intergemeentelijke samenwerking

Hoe groot de schaal van het lokale bestuur ook wordt, er zal altijd behoefte blijven aan samenwerking en afstemming tussen gemeenten. Maatgevend voor die vrijwillige samenwerking zal zijn of de taken waarvoor gemeenten willen samenwerken op een aanvaardbare, effectieve, efficiënte en voldoende controleerbare wijze worden uitgevoerd binnen de met elkaar overeengekomen uitgangspunten. De samenwerking kan dus naar tijd en plaats verschillen. Vooral voor een efficiënte aanpak van uitvoerende taken kan samenwerking van gemeenten ook in de toekomst belangrijke voordelen bieden.³ Daarnaast kan het voor gemeenten gewenst zijn beleid op elkaar af te stemmen, althans daarover onderling afspraken te maken.

Bij de toepassing van intergemeentelijke samenwerking doet zich een aantal dilemma's voor. Aan de ene kant is er het breed gedragen uitgangspunt van taaktoedeling aan de drie volwaardige bestuurslagen rijk, provincies en gemeenten. En aan de andere kant zouden wellicht meer taken tot gemeentelijke taken kunnen worden bestempeld, als daarbij rekening zou worden gehouden met de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking.

Vrijwillige samenwerking, afgestemd op de behoeften van gemeenten, lijkt niet te rijmen met een strak vasthouden aan het door de wetgever voorgeschreven principe van bundeling en integratie. Dit zou immers betekenen dat gemeenten voor elke gemeenschappelijke regeling gebonden zijn aan samenwerking met alle gemeenten die behoren tot het (grote) samenwerkingsgebied. Bovendien zou het consequent nastreven van integratie inhouden dat verschillende taken onder één bestuur worden gebracht, hetgeen zou kunnen leiden tot bestuurlijke afweging op een niveau tussen gemeente en provincie in. Toenemende integratie en een grootschalig gebied zouden de samenwerking kunnen doen verwijderen van het karakter van hulpstructuur. Zware intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, die een geheel van belangen op het gebied van het lokale overheidsbestuur behartigen, zijn moeilijk te rijmen met de huidige uitgangspunten voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Het kan evenmin de bedoeling zijn bij vrijwillige samenwerking als hulpstructuur grote ambtelijke apparaten met een substantiële overhead te creëren.

Naarmate de samenwerking beperkt blijft tot een kleiner aantal grotere gemeenten en tot gevallen waarin een duidelijke behoefte daaraan bestaat bij die gemeenten, zal de noodzaak van ordening door middel van bundeling en integratie verminderen. Er is dan immers niet zo snel het gevaar van een wirwar van elkaar overlappende samenwerkingsverbanden.

³ Ook het uitbesteden van taken aan de private sector kan als hulpstructuur worden beschouwd. Bij een eventuele keuze tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen van samenwerking moet echter worden bedacht dat bij taakuitoefening in de privaatrechtelijke vorm BTW (17,5%) verschuldigd is, terwijl verlengd lokaal bestuur in de publiekrechtelijke vorm BTW-vrij is.

De verdeling van taken over de drie bestuurslagen stelt ook de fusie van bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, overeenkomstig de WGR-gebiedsindeling, in een ander daglicht. De huidige grootschalige gebiedsindeling op grond van de WGR is vooral op technocratische overwegingen gebaseerd. Die indeling is immers tot stand gekomen om bestaande functionele gebiedsindelungen te kunnen doen opgaan in de WGR-samenwerking. De intergemeentelijke (WGR-)samenwerking daarentegen dient bij voorkeur te zijn afgestemd op gebieden met een zekere maatschappelijke en bestuurlijke samenhang. De oorspronkelijke kleinschaliger indeling van 1986 kwam in redelijke mate aan die meer bestuurlijke benadering tegemoet.

In ieder geval is het wel gewenst dat duidelijkheid ontstaat over de betekenis van de grootschalige WGR-gebiedsindeling en de daarbij behorende fusie van bestaande samenwerkingsverbanden. Het heeft weinig zin veelal gecompliceerde fusies van samenwerkingsverbanden tot stand te brengen om vervolgens taken uit die samenwerking weg te nemen en het geheel te reduceren tot enkele hulpstructuren.

Flexibiliteit in de organisatievorm van de intergemeentelijke samenwerking is noodzakelijk, afhankelijk van de inhoud en de aard van de samenwerking. De samenwerking zal een op vrijwilligheid gebaseerde hulpstructuur moeten zijn. Vrijwilligheid wil overigens niet zeggen: vrijblijvendheid. Als gemeenten gezamenlijk afspraken maken, zullen zij ook aan hun afspraken gehouden moeten kunnen worden.

Samengevat

Een sterke gemeente is nodig om de verantwoordelijkheden op de vele beleidsterreinen te kunnen dragen. Deze gemeente werkt samen met andere gemeenten, omwille van de solidariteit, doelmatigheid en herkenbaarheid van beleid in de regio. De samenwerking kan van verschillend gehalte zijn. Deze kan variëren van gezamenlijke afspraken over beleidsafstemming tot gezamenlijke uitvoering. Bij de Wet voorzieningen gehandicapten hebben zich bijvoorbeeld vele varianten aangeendiend en bij de voorbereiding op de nieuwe Algemene Bijstandswet tekent zich hetzelfde beeld af. Op onderscheiden gebieden worden relaties gelegd met sociale partners en maatschappelijke organisaties. De uitvoering zal in voorkomende gevallen meer en meer gezamenlijk gestalte worden gegeven dan wel zal zij gezamenlijk worden uitbesteed of ingekocht. De gemeente blijft verantwoordelijk voor beleid en uitvoering en garandeert de democratische inbedding.

Om haar taken op adequate wijze te kunnen vervullen gelden er voor de gemeente randvoorwaarden ten aanzien van haar omvang. Gezien de zware eisen die worden gesteld aan de invulling van gemeentelijke verantwoordelijkheden en aan de kwaliteit van de uitvoering, is er sprake van een opwaartse druk ten aanzien van de gemeentegrootte.

4.0 HERIJING VAN DE TAAKVERDELING PER BELEIDSTERREIN

De kern van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is een herijking van de verdeling van overheidstaken over de drie bestuurslagen. Gemeenten, provincies en rijk vormen de hoofdstructuur van het binnenlandse bestuur en zijn het integratiekader voor de herziening van taakverdeling. Elke taak heeft haar eigen optimale schaal, maar zal op grond van doorzichtigheid en democratische inbedding moeten worden toegekend aan rijk en/of provincies en/of gemeenten. Dit dient ertoe te leiden dat er een zakelijke afweging wordt gemaakt in de toedeling van taken, bevoegdheden en middelen.

Hierbij gelden de volgende uitgangspunten.

- De Grondwet gaat uit van drie bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten. Ook in politieke zin bestaat er consensus over de noodzaak van drie volwaardige, direct gelegitimeerde bestuurslagen. De toedeling van taken dient dan ook aan één van deze drie bestuurslagen te geschieden.
- De drie bestuurslagen dienen direct democratisch gelegitimeerd te zijn en de mogelijkheid te hebben tot integraal bestuur. De verdeling van taken en bevoegdheden moet leiden tot een versterking van de democratische legitimatie van het bestuur. Niet alleen formeel, maar ook materieel door voor de burgers zoveel mogelijk benvloeding, inspraak, controle, aanspreekbaarheid en toegankelijkheid van het bestuur mogelijk te maken.
- Bij de herverdeling van taken staan het subsidiariteitsprincipe en het decentralisatieprincipe voorop. Dat wil zeggen dat pas wanneer een taak niet doeltreffend en doelmatig kan worden uitgevoerd door de gemeenten, toekomt aan provincie of rijk (artikel 118 Gemeentewet). Dit uitgangspunt geldt ook voor de Europese regelgeving.
- Taakoverdracht aan functionele vormen van overheidsbestuur kan alleen in uitzonderingssituaties. Eerst moet vastgesteld worden dat de desbetreffende taak niet door één van de drie bestuurslagen kan worden behartigd.
- De herverdeling van taken moet leiden tot het terugdringen van bestuurlijke verdichting, verkokering, regelgeving en verspilling van bestuurlijke en ambtelijke energie door dubbel werk.
- Overheidstaken kunnen bijna nooit tot het exclusieve domein van één overheidsniveau worden gerekend. Meestal is sprake van een gezamenlijke aanpak op basis van elkaar aanvullende verantwoordelijkheden. In dit kader:
 - heeft de *rijksoverheid* structurerende verantwoordelijkheden (inrichting binnenlands bestuur, wet- en regelgeving, waarborgen van Nederlandse inbreng in Europese besluitvormingstrajecten en de doorwerking van Europese regelgeving);
 - is de *provincie* primair belast met coördinatie, afstemming en ordening (streekplan, waterhuishoudingsplan);
 - zijn de *gemeenten* (mede)bepalers, regisseurs en uitvoerders.

- Intergemeentelijke samenwerking, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen, is een hulpmiddel voor gemeenten om hun eigenlijke taken beter en/of efficiënter te kunnen uitvoeren. Samenwerking tussen gemeenten is een onmisbaar instrument voor afstemming, coördinatie, gezamenlijke uitvoering en het behalen van schaalvoordelen. Gemeenten bepalen zelf in welke mate en op welke terreinen zij willen samenwerken.

Op basis van deze uitgangspunten wordt per beleidsterrein een gewenste taakverdeling voorgesteld, gevolgd door een toelichting. Aan het begin van iedere paragraaf is een samenvatting van de voorstellen opgenomen. Tevens is aangegeven welke decentralisatietrajecten of aanpassingen van wetgeving reeds in gang zijn gezet.

In de paragrafen 4.1 tot en met 4.14 zijn gemeentelijke beleidsterreinen opgenomen. Om deze taken uit te kunnen voeren dient een gemeente te beschikken over voldoende financiële middelen, relevante informatie en gekwalificeerd personeel. In de laatste paragrafen wordt daarom ingegaan op financiën en belastingen, de informatievoorziening en personeel en organisatie.

In bijlage 1 is een samenvatting van alle voorstellen en reeds in gang gezette trajecten opgenomen. Bijlage 2 geeft een schematisch overzicht van de huidige taakverdeling weer. Tevens is aangegeven waar voorstellen zijn gedaan of reeds een wijziging in de taakverdeling in gang is gezet.

4.1 ALGEMEEN BESTUURLIJKE BEVOEGDHEDEN EN BURGERZAKEN

De categorie algemeen bestuurlijke aangelegenheden heeft enerzijds betrekking op de inrichting van het bestuur en de verdeling van de bevoegdheden binnen dat bestuur. Anderzijds is zij te beschouwen als een 'restcategorie'. De omgeving waarin het functioneren van het gemeentebestuur vorm krijgt wordt met name bepaald door de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De gemeentelijke afdelingen Burgerzaken zijn de laatste jaren sterk in ontwikkeling. Deze afdeling profileert zich met name in de richting van de burger steeds meer als het 'gezicht' van de gemeente. Vele publiekscontacten vinden hier dan ook plaats.

Deze kentering is onder andere veroorzaakt door de decentralisatie van de afgifte van paspoorten en rijbewijzen, de invoering van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) en de ontwikkelingen op het terrein van de gemeentelijke dienstverlening (één loketgedachte).

Samenvatting voorstellen

- Wijziging burgerlijk wetboek, bevoegdheden ambtenaren burgerlijke stand dienen ook opgedragen te worden aan het gemeentebestuur.
- De verificatie van inkomens- en vermogensgegevens ten behoeve van gefinancierde rechtsbijstand zou kunnen worden overgeheveld naar de Raad voor de rechtsbijstand.

Reeds in gang gezet

- Mogelijkheid om wethouders van buiten de raad te benoemen.
- Aanpassing benoemingsprocedure burgemeester.
- Introductie correctief wetgevingsreferendum.
- Spreiding raadsverkiezingen.
- Een wijziging van de taakverdeling bij het bepalen van de openingstijden van winkels is reeds voorzien in het wetsvoorstel winkeltijden.
- In de loop van 1996 worden gemeenten belast met de behandeling van verzoeken tot naturalisatie 'tot aan het Koninklijk Besluit'.
- In het wetsvoorstel justitiële documentatie bepaalt dat de verklaring omtrent het gedrag wordt afgegeven door de burgemeester.

Gemeentewet

De staatsrechtelijke inrichting van het bestuur is wat de gemeenten betreft vastgelegd in de Grondwet (hoofdstuk 7) en uitgewerkt in de Gemeentewet. De Gemeentewet regelt onder andere de inrichting van de gemeentelijke bestuursorganen, de verhouding tot de andere overheden, de verdeling van de bevoegdheden over de verschillende bestuursorganen en het toezicht op de gemeente. De gemeentewet bevat kernbepalingen over gemeentelijke herindelingen (zie ook de Wet Arhi) en regelt de inrichting van de financiën van de gemeente (begroting/rekening/belastingen).

Uitgangspunt hierbij is het bepaalde in artikel 108 van de Gemeentewet (betreft een uitwerking van artikel 124 Grondwet). Daarin is bepaald dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten (autonomie). Daarnaast is vastgelegd dat regeling en bestuur van het gemeentebestuur kunnen worden gevorderd bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet (medebewind). Het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van besluiten, is slechts mogelijk indien de bevoegdheid daartoe bij of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend.

Met betrekking tot de inrichting en het functioneren van het gemeentebestuur kan tenslotte gewezen worden op een aantal ontwikkelingen die door het huidige kabinet in gang zijn gezet in het kader van de uitwerking van het in het regeerakkoord uitgesproken streven naar verbetering van de relatie tussen het bestuur en de burger. In de eerste plaats is voorgesteld om de mogelijkheid te openen dat wethouders van buiten de raad worden benoemd. Daarnaast staat de benoemingsprocedure voor burgemeesters ter discussie en wordt ernaar gestreefd de positie van deze ambtsdrager ten opzichte van de overige gemeentelijke bestuursorganen te versterken.

Een derde aandachtspunt is de mogelijke introductie van een correctief (wetgevings)referendum op centraal en decentraal niveau en de spreiding van raadsverkiezingen.

Algemene wet bestuursrecht

Voor het functioneren van de gemeentelijke bestuursorganen is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang. Deze wet geeft onder andere regels met betrekking tot de wijze waarop besluitvorming, zowel primair als in het kader van heroverweging naar aanleiding van een ingediend bezwaar- of beroepschrift, dient plaats te vinden. Daarnaast wordt een aantal bevoegdheden nader uitgewerkt (bijvoorbeeld ten aanzien van het instrument handhaving: bestuursdwang/dwangsom).

In de hieronder genoemde wetten is een aantal specifieke taken aan de verschillende bestuursorganen van de gemeente toegekend. In het licht van de herijking van de taakverdeling zal van geval tot geval – van wet tot wet – bepaald dienen te worden hoe deze taken over de verschillende bestuurslagen verdeeld dienen te worden. Een volledige inventarisatie kan pas als sluitstuk van de gehele inventarisatie in het kader van de takendiscussie plaatsvinden.

Algemene wet op het binnentreden

In het kader van de Algemene wet op het binnentreden is de burgemeester bevoegd een machtiging af te geven tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner (met uitzondering van strafvordering, de bevoegdheid komt toe aan burgemeester en wethouders als het gaat om uitvoering van een besluit inzake bestuursdwang). Naast de burgemeester komt een dergelijke bevoegdheid ook aan anderen toe: procureur generaal en (hulp)Officier van Justitie. Wijziging in de taakverdeling is niet aan de orde.

Wet persoonsregistraties

Zowel het Rijk als de provincie en de gemeenten hebben een zelfde taak ten aanzien van het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens. Dit betreft de relatie met een derde en heeft geen betrekking op de taakverdeling tussen overheden.

Zondagswet

De Zondagswet geeft bevoegdheden aan gemeentelijke bestuursorganen onder meer ten aanzien van de openingstijden van attracties en evenementen. Artikel 5A van deze wet bepaalt dat gedeputeerde staten bepaalde gemeenten kunnen aanwijzen waar bepaalde regels niet gelden.

Wet Openbaarheid van Bestuur

Deze wet geeft bevoegdheden aan bestuursorganen in het algemeen over het omgaan met en het openbaar maken van documenten. Tussen de verschillende bestuurslagen is geen scheiding gemaakt. Herziening van de taakverdeling is niet aan de orde.

Wet Openbare Manifestaties

Deze wet deelt bevoegdheden toe aan gemeentelijke bestuursorganen in het kader van de handhaving van onder andere de openbare orde in relatie tot de artikelen 6 en 9 van de Grondwet (recht van vergadering en betoging).

Winkelsluitingswet

De gemeente heeft een uitdrukkelijke taak in het kader van de uitvoering van de huidige wet (afgeven aankondigingskaarten, vaststellen koopavond, regeling met betrekking op openstelling op zondagen etc.). De gemeentelijke taak zal bij de voorziene wijziging van de winkelsluitingswet in de winkeltijdenwet nog verder worden versterkt. Hoewel het aantal regels voor de openingstijden van de winkels aanzienlijk zal worden vermindert, zal de invloed van de gemeente toenemen. De gemeente bepaalt dan of de winkels op zondag geopend zijn. Daarnaast kan de gemeente met het oog op toeristisch en grensoverschrijdend verkeer nog nadere regels stellen. Het wetsvoorstel winkeltijdenwet moet nog door de Eerste kamer worden behandeld.

Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

Met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens heeft de bevolkingsadministratie van de gemeente een geheel nieuwe basis gekregen.

De GBA heeft tot doel om aan alle organen binnen de (semi-)overheid via geautomatiseerde weg persoonsgegevens te verschaffen die deze organen nodig hebben voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak. De gemeentelijke basisadministraties vormen dus de bron voor de (uitwisseling van) persoonsgegevens voor de gehele (semi-)overheid.

Gewenste verdeling van taken

De Wet GBA is op 1 oktober 1994 in werking getreden. Gemeenten zijn als decentrale informatie-beheerders van de GBA zowel verantwoordelijk voor het verzamelen, bijhouden en verstrekken van de persoonsgegevens als ook voor de kwaliteit van deze gegevens. De Rijksoverheid is belast met de exploitatie en het beheer van het datanetwerk. Een wijziging in deze taakverdeling is niet aan de orde.

Burgerlijke stand

Op grond van het Burgerlijk Wetboek benoemen burgemeester en wethouders ten minste twee ambtenaren van de burgerlijke stand (ABS). De ABS oefent zijn ambt uit op grond van het Burgerlijk Wetboek; hij is voor deze taak (het opmaken van akten) niet ondergeschikt aan burgemeester en wethouders. De gemeente dient zorg te dragen voor de huisvesting van het bureau voor de burgerlijke stand en alle materiële voorzieningen.

Op het terrein van de burgerlijke stand is momenteel een aantal ingrijpende ontwikkelingen gaande, zoals de discussie over leefvormen in het familierecht en de discussie over het namenrecht. Beide ontwikkelingen zullen zowel op het terrein van de burgerlijke stand als dat van de gemeentelijke basisadministratie gevolgen hebben voor gemeenten.

Gewenste verdeling van taken

De bevoegdheden die de wet toekent aan de ABS zijn als medebewindsbevoegdheden aan het gemeentebestuur toegekend. In de gemeentelijke organisatie wordt steeds meer overgegaan tot het creëren van een afdeling Burgerzaken met all-round ambtenaren. Deze ambtenaren zijn zowel ambtenaar van de burgerlijke stand als ambtenaar bevolking. Om de positie van deze 'all-round ambtenaar burgerzaken' te verhelderen dienen de bevoegdheden voor de ABS eveneens te worden opgedragen aan het gemeentebestuur conform de overige bevoegdheden. Het Burgerlijk Wetboek dient te worden aangepast.

Kieswet

Op grond van de Kieswet organiseren de gemeenten de verkiezingen voor gemeenteraad, provinciale staten en de Tweede Kamer. De verdeling van bevoegdheden geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Reisdocumenten/rijbewijzen

De bevoegdheidsverdeling bij de afgifte van deze documenten geeft geen aanleiding tot opmerkingen. De decentralisatie van de afgifte van paspoorten en rijbewijzen van de provincie naar de gemeenten heeft optimaal plaatsgevonden.

Naturalisatie

Op grond van de Rijkswet voor het Nederlandschap verrichten gemeenten een aantal noodzakelijke voorbereidingen.

Gewenste verdeling van taken

Op korte termijn worden gemeenten belast met de behandeling van verzoeken tot naturalisatie 'tot aan het Koninklijk Besluit'. De uiteindelijke beslissing, in de vorm van een koninklijk besluit, wordt genomen door het rijk. In verschillende gemeenten wordt reeds conform de hierboven beschreven taakverdeling gewerkt. Dit gebeurt nu nog op basis van een (vrijwillige) overeenkomst tussen gemeenten en het rijk. Naar verwachting zullen medio 1996, op basis van een algemene maatregel van bestuur, alle gemeenten worden belast met de behandeling van verzoeken tot naturalisatie tot

aan het door het rijk te nemen koninklijk besluit. Gemeenten dienen hiervoor een adequate vergoeding te ontvangen.

Verklaring omtrent inkomen en vermogen

In de (nieuwe) Wet op de Rechtsbijstand is bepaald dat een persoon die in aanmerking wil komen voor gefinancierde rechtsbijstand een verklaring omtrent inkomen en vermogen over dient te leggen. Deze verklaring dient volgens de wet kosteloos te worden verstrekt door de burgemeester van de woonplaats van de rechtzoekende. Naast het verstrekken van persoonsgegevens dienen gemeenten tevens de inkomens- en vermogensgegevens, die door de verzoeker zijn ingevuld, te verifiëren. Langs deze weg wordt getracht de toegang tot de gefinancierde rechtsbijstand te beperken en het oneigenlijk gebruik van deze voorziening terug te dringen.

Gewenste verdeling van taken

De hierboven beschreven procedure betekent voor gemeenten een taakverzwaring ten opzichte van de oude situatie. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens kunnen gemeenten uitsluitend een zinvolle rol spelen in het verstrekken van de persoonsgegevens. De verificatie van de inkomens- en vermogensgegevens dient geen taak voor de gemeentelijke afdelingen Burgerzaken te zijn. Overheveling naar de Raad voor de rechtsbijstand ligt voor de hand.

Sinds 1984 mogen gemeenten geen leges meer heffen voor het afgeven van een verklaring omtrent inkomen en vermogen en moeten gemeenten deze taak zonder enige compensatie uitvoeren. Om de afgifte van verklaringen omtrent inkomen en vermogen op een zorgvuldige wijze uit te kunnen voeren dient alsnog financiële compensatie plaats te vinden.

Verklaring omtrent het gedrag

Het wetsvoorstel justitiële documentatie ligt thans voor behandeling bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel bepaalt dat de verklaring omtrent het gedrag wordt afgegeven door de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven. Een aanvraag wordt slechts in behandeling genomen indien een onderzoek naar het gedrag van de verzoeker noodzakelijk is om, gelet op het doel van de aanvraag, een risico voor de samenleving te beperken.

Gewenste verdeling van taken

De taak van de burgemeester om na te gaan of het doel waarvoor de afgifte van de verklaring wordt gevraagd van voldoende maatschappelijk gewicht is om een verklaring af te geven, is lastig omdat er weinig inzicht bestaat in de door de aanvrager uit te oefenen functie en de daaraan te stellen betrouwbaarheidseisen. De door de Justitiële Documentatiedienst verstrekte gegevens op basis waarvan de burgemeester een afweging moet maken, bevatten slechts een zeer summiere beschrijving van de strafbare feiten en opgelegde straffen.

Bezien dient te worden of de bevoegdheden van de burgemeester in dezen kunnen worden versterkt of dat de taak dient te worden overgeheveld naar bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie.

4.2 ONDERWIJS

Het onderwijsbestel is stevig verankerd in de Grondwet. Het onderwijsbeleid heeft een sterk nationale, dus centrale inslag. Aan de gemeenten zijn taken in medebewind opgedragen, waarbij de eigen beleidsruimte over het algemeen niet groot is. Wel kunnen gemeenten op grond van hun autonomie aanvullend beleid voeren. De gemeente heeft drie taken in het onderwijsbestel.

- Het gemeentebestuur fungeert als schoolbestuur van de openbare scholen in de gemeente (bevoegd gezag). Als bevoegd gezag draagt het gemeentebestuur verantwoordelijkheid voor het personeel en de materiële voorzieningen, maar ook voor de inrichting en de kwaliteit van het onderwijs zelf.
- De gemeente vervult een aantal wettelijke overheidstaken voor het gehele lokale onderwijs (bekostiging, leerlingenvervoer, naleving leerplicht).
- Verder heeft de gemeente een lokale beleidsmatige onderwijstaak (onder meer het voorkomen van achterstanden).

Samenvatting voorstellen

- Overheveling van de huidige gebiedengelden naar de gemeenten waar scholen staan waar de achterstandsproblematiek zich intensief voordoet. De volgende geldstromen zouden daarbij moeten worden gebundeld om flexibel te kunnen worden ingezet: de regeling voor onderwijsvoorrangsgebieden, de middelen voor NT2, de middelen voor de eerste opvang van nieuwkomers, de gelden voor onderwijs in allochtone levende talen en de middelen voor de regionale meld- en coördinatiecentra (RMC).
- Het budget vormingswerk, van oudsher bedoeld voor de intensieve begeleiding van jongeren met leerproblemen, wordt ten onrechte bestemd voor de financiering van de assistent- en de basisberoepsopleiding binnen de te vormen regionale opleidingscentra (ROC). Dit budget moet worden bestemd voor de groep voor wie de assistentopleiding binnen het ROC te hoog gegrepen is; dit impliceert een inzet van deze middelen via de lijn van het lokaal achterstandsbeleid en/of de arbeidsmarktgerichte leerweg. Het landelijk beschikbare budget moet via de gemeenten worden ingezet.
- Gemeenten zouden invloed moeten kunnen uitoefenen op het (onderzoeks) programma van de inspectie.
- De taak die gedeputeerde staten hebben als geschillenbeslechter kan worden afgeschaft. Deze taak vloeit rechtstreeks voort uit het gegeven dat de WBO en de ISOVSO in een aantal gevallen overleg voorschrijven tussen gemeenten en bijzondere schoolbesturen. Om gemeenten beter te positioneren als lokale overheid ligt het voor de hand om in die gevallen waarin overleg met het bijzonder onderwijs is voorgeschreven, dat overleg te laten uitmonden in een besluit van de gemeente. Op dergelijke besluiten is dan de Awb van toepassing.
- In het kader van vereenvoudiging van regelgeving zou het college van gedeputeerde staten niet langer als beroepsinstantie moeten functioneren. Gekozen wordt voor een eenduidige rechtsgang: bezwaar, beroep, hoger beroep.

Reeds in gang gezet

- Overheveling gebiedengelden naar gemeenten.
- Budget ondewijs allochtone levende talen (OALT) naar gemeenten.
- Rijksbekostiging onderwijsbegeleiding primair onderwijs naar gemeenten.
- Huisvesting primair en voortgezet onderwijs naar gemeenten
- Aanpassing wet leerlingenvervoer, meer mogelijkheden voor vragen bijdrage aan de ouders.
- Regeling samenwerkingsschool (openbaar en bijzonder onderwijs)

Achterstandsbeleid en opvang nieuwkomers

Gewenste verdeling van taken

Het bestrijden van maatschappelijke achterstanden en het bevorderen van gelijke kansen voor burgers zijn een kerntaak van de overheid.

Gemeenten hebben deze taak met name in het onderwijs en in het kader van sociale vernieuwing opgepakt. In het kader van de sociale vernieuwing zijn enkele tientallen lokale convenanten gesloten, waarin afspraken vastliggen over een lokaal achterstandsbeleid. Vooral in grotere gemeenten wordt naar een samenhangende aanpak van 0 tot 18 jaar (voorschoolse opvang – basisonderwijs – voortgezet onderwijs – aansluiting onderwijs arbeidsmarkt) gestreefd. Speerpunten zijn het betrekken van ouders bij de school, het verbeteren van de basisvaardigheden, het optimaliseren van schoolloopbanen, de opvang van nieuwkomers en het voorkomen van vroegtijdig school verlaten. Uiteindelijk moet dat ertoe leiden dat een zo groot mogelijk deel van de leerlingen een startkwalificatie haalt.

In het basisonderwijs en in de eerste fase van het voortgezet onderwijs werken scholen die te maken hebben met relatief veel leerlingen met onderwijsachterstand samen in onderwijsvoorrangsgebieden (OVG-gebieden). Eén van de doelstellingen van deze samenwerking, naast het verminderen of opheffen van onderwijsachterstanden, is het bestrijden van het voortijdig school verlaten. In het kader van het onderwijsvoorrangsgebiedenbeleid sluiten de schoolbesturen en de gemeenten een overeenkomst en dienen zij een regionaal plan in bij de minister van OC&W. De plannen worden gemaakt per schoolbegeleidingsdienstregio (SBD-regio). De minister toetst de plannen aan het Landelijk beleidskader en kent de regionale samenwerkingsverbanden voor vier jaar aanvullende middelen toe. De omvang van de faciliteiten verschilt per SBD-regio. Niet iedere SBD-regio is OVG-gebied. Op dit moment zijn er van de 55 SBD-regio's 44 ook OVG-gebied.

Extra rijksmiddelen voor Nederlands als tweede taal (NT2) en opvang van rechtstreeks uit het buitenland afkomstige leerlingen gaan naar 26 gemeenten. Deze rijksmiddelen moeten worden ingezet in overleg met het lokale onderwijsveld en de lokale minderhedenorganisaties.

De gemeenten kunnen op al deze terreinen aanvullende middelen beschikbaar stellen (en doen dit vaak ook).

In het Schevenings Beraad zijn afspraken gemaakt over het achterstandsbeleid in het onderwijs met als doel het vergroten van de samenhang en daarmee de doeltreffendheid van de inzet van de mid-

delen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs. Hierbij wordt een rol toegekend aan de *gemeente*, die de verantwoordelijkheid krijgt om een plan vast te stellen voor de besteding van zowel door het rijk aan de scholen verstrekte gelden als het geld dat de gemeente zelf hiervoor bestemt. Het Kabinet heeft in aanvulling hierop besloten de gebiedengelden naar de gemeenten te zullen overhevelen. In de nota 'Lokaal onderwijsbeleid' van juni 1995 wordt de toekomstige rol van de gemeente in het onderwijsbeleid beschreven. Enkele uitkeringen voor het verbeteren van het onderwijs in het Nederlands als tweede taal (NT2) aan leerplichtige leerlingen worden eveneens naar de gemeenten gedecentraliseerd. Vanaf 1997 ontstaat op deze manier een doeluitkering voor achterstandsbeleid en NT2. De verdeling moet geregeld worden in de wetgeving voor het achterstandsbeleid.

De *provincies* hebben hier geen rol.

Op dit moment zorgt het *rijk* voor de basisbekostiging aan scholen voor achterstandsbeleid: basisonderwijs - gewichtenregeling, voortgezet onderwijs - faciliteitenregeling culturele minderheden. De wettelijke grondslag voor de additionele geldstromen is te vinden in de Wet op het basisonderwijs (WBO), de Interimwet op het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO), en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

Een andere verdeling van bevoegdheden dan hierboven aangegeven lijkt op korte termijn niet noodzakelijk.

Onderwijs in de eigen taal (OET)

Gewenste verdeling van taken

EG-verdragen geven burgers uit lidstaten recht op OET. Nederland past de EG-regels ook toe voor enkele niet-EG-landen, waaronder Turkije en Marokko. OET kan binnen of buiten schooltijd worden gegeven. Het aantal uren dat wekelijks binnen schooltijd mag worden gegeven, is maximaal 2,5. Scholen in het basisonderwijs kunnen OET in het schoolwerkplan opnemen.

Op termijn zal het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) een onderdeel worden van het cultuurbeleid. In de nota 'Lokaal onderwijsbeleid' worden allochtone leerlingen in de gelegenheid gesteld op school OALT te volgen, als een aanvulling op het reguliere onderwijsprogramma. Het budget wordt naar de gemeente gedecentraliseerd. Scholen kunnen offertes indienen om voor bepaalde groepen leerlingen OALT te verzorgen.

Opgemerkt wordt dat de afweging of OALT binnen of buiten schooltijd moet worden gegeven, naar onze mening op lokaal niveau, in overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen moet worden gemaakt.

Vormingswerk en arbeidsmarktgerichte leerweg

Gewenste verdeling van taken

De taak van het vormingswerk ligt vooral op het vlak van de intensieve begeleiding van jongeren met leerproblemen. Er is een nauwe relatie met spijbelopvang, het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten, jeugdhulpverlening e.d. Er zijn 70 door het rijk bekostigde vormingswerkinstituten waarvan er nog 14 zelfstandig zijn. De overigen zijn opgegaan in scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs.

De bekostiging van het vormingswerk wordt binnenkort gewijzigd. In het kader van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) zal het huidige budget Vormingswerk (\pm f 120 miljoen) deels opgaan aan de bekostiging van de assistent- en de basisberoepsopleiding binnen de te vormen ROC's en deels worden uitgekeerd als aanvullende vergoeding daarop voor ondersteunende activiteiten. Onduidelijk is wat er in de toekomst zal gebeuren met de 10% van het budget vormingswerk die momenteel wordt ingezet voor het MAVO/VBO. Leerlingen voor wie de assistentopleiding binnen het ROC te hoog gegrepen is, moeten in de zogeheten arbeidsmarktgerichte leerweg (commissie Van Veen) worden opgevangen. Het doel van deze leerweg is uitdrukkelijk ook op leren gericht, echter niet op doorstromen naar het vervolgonderwijs. De doelgroep omvat ongeveer 5% van het totaal aantal leerlingen dat het MAVO/VBO bezoekt (ca. 25.000 leerlingen). Het uitgangspunt voor de opzet van de arbeidsmarkt gerichte leerweg is dat de verdeling van het budget, de toelating en de registratie in één bestuurlijke hand komen te liggen: die van de (samenwerkende) gemeenten.

Het budget vormingswerk, van oudsher bedoeld voor de intensieve begeleiding van jongeren met leerproblemen, wordt ten onrechte bestemd voor de financiering van de assistent- en de basisberoepsopleiding binnen de te vormen ROC's. Dit geld moet worden bestemd voor de groep voor wie de assistentopleiding binnen het ROC te hoog gegrepen is: dit impliceert een inzet van deze middelen via de lijn van het lokaal achterstandsbeleid en/of de arbeidsmarktgerichte leerweg. Het landelijk beschikbare budget zou dus niet via de ROC's, maar via de gemeenten moeten worden ingezet:

- de gemeenten bepalen de behoefte;
- vervolgens kopen de gemeenten de noodzakelijke begeleiding in bij de ROC's.

Kwaliteitszorg in het onderwijs

In het Schevenings Akkoord is vastgelegd dat het primair de bevoegde gezagsorganen van het openbaar en bijzonder onderwijs zijn die verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast zullen gemeenten echter in hun rol als lokale overheid verantwoordelijkheid gaan dragen voor de aanpak van achterstandssituaties. Dit zal gepaard gaan met het ontwikkelen van methoden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van middelen te beoordelen en zodoende de effectiviteit van het beleid vast te stellen.

Te verwachten valt dat binnen afzienbare termijn bij gemeenten de behoefte zal ontstaan om onderzoek te (laten) doen naar de sterke en zwakke kanten van de aanpak van de achterstandssituaties in het onderwijs. Het is ook denkbaar dat de landelijke onderwijsinspectie dit type onderzoek gaat verrichten ten behoeve van schoolbesturen en gemeenten in hun rol als lokale overheid. Op dit moment hebben gemeenten en scholen geen invloed op het werkprogramma van de inspectie. Toch zou het voor gemeenten nuttig kunnen zijn om bij de inspectie informatie te verkrijgen over bepaalde aspecten van de lokale onderwijssituatie (stand van zaken Nederlands als tweede taal, preventie voortijdige schooluitval, remedial teaching e.d.). Onderzocht zou moeten worden of het mogelijk is dat de werkwijze van de inspectie zo wordt aangepast dat er ruimte ontstaat voor het - in opdracht - onderzoek verrichten ten behoeve van gemeenten en schoolbesturen.

De uitvoering van de leerplicht en het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten

Gewenste verdeling van taken

De gemeente is belast met het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet. De taken van de ge-

meente liggen in de sfeer van controle en toetsing: controle op leerlingen en scholen met betrekking tot schoolverzuim en schoolverlaten en toetsing van verzoeken tot vrijstelling, verlof, vervangende leerplicht en dergelijke.

In beginsel kan het *rijk* ten behoeve van de handhaving nadere uitvoeringsvoorschriften geven. Van deze mogelijkheid wordt echter zelden gebruik gemaakt. *Gemeenten* worden geacht de kosten van deze taak uit autonome middelen te financieren. De gemeentelijke taak en de relatie tussen de gemeente en rijk zijn op een bevredigende manier geregeld.

Een probleem bij de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten is de veelheid aan instellingen die zich met deze doelgroep bezighouden. Binnen het domein van het jeugdbeleid worden door vele organisaties inspanningen geleverd ten behoeve van 'moeilijke' jongeren (welzijnswerk, jeugdhulpverlening, geestelijke gezondheidszorg, politie en justitie). De gemeente heeft een coördinerende rol in deze archipel aan instellingen. Op grond van de Regeling meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten hebben de gemeenten de taak om gezamenlijk de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters ter hand te nemen. Daartoe stellen de gemeenten gezamenlijk (per WGR-regio, maar niet in WGR-verband) een actieplan vast.

Door het regionaal actieplan in te dienen bij het Ministerie van OCW komen de samenwerkende gemeenten in aanmerking voor subsidie. Deze subsidie is bedoeld voor het integreren van bestaande gegevens en afspraken, zodat op één punt alle informatie voorhanden is die nodig is om het voortijdig schoolverlaten effectief te bestrijden. Daarbij is het in eerste instantie zaak om de bestaande gemeentelijke activiteiten in het kader van de Leerplichtwet en het lokaal achterstandsbeleid verder uit te bouwen in de richting van een sluitend systeem van melding en registratie van de niet-leerplichtige schoolverlaters tot 23 jaar.

Een andere verdeling van bevoegdheden dan de hierboven aangegeven bestaande taakverdeling is niet noodzakelijk. Wel wordt nadrukkelijk gewezen op de samenhang met het onderwijsachterstandsbeleid in brede zin en overige aspecten van jeugdbeleid. Er wordt tevens aandacht gevraagd voor het feit dat de financiering van de RMC-functie tijdelijk is. Het in stand houden van een regionale meld- en coördinatiefunctie vraagt om structurele financiering.

Volwasseneneducatie

Gewenste verdeling van taken

Gemeenten ontvangen jaarlijks van de minister van OCW een bijdrage die ze moeten besteden aan (volwassenen)educatie. De totale omvang van de beschikbare rijksbijdrage bedraagt zo'n f 450 miljoen. De hoogte van de gemeentelijke bijdragen voor het daaropvolgende jaar wordt in september bekend gemaakt. Gemeenten nemen vóór 1 november een besluit over de inzet van de bijdrage en sluiten op basis hiervan overeenkomsten met de onderwijsinstellingen voor beroepsonderwijs (MBO, BBO en vormingswerk) en volwasseneneducatie (basiseducatie en VAVO). Een en ander wordt vanaf 1 januari 1996 geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De Kaderwet volwasseneneducatie (KVE) die tot die tijd van kracht is, kent gemeenten globaal dezelfde taken toe.

De overheid heeft slechts beperkte middelen beschikbaar voor onderwijs aan volwassenen. Het is aan de gemeenten om te bepalen welke doelgroepen een zodanige maatschappelijke behoefte heb-

ben aan educatie dat het onderwijsaanbod bekostigd wordt. Een dergelijke afweging gaat de individuele vraag te boven. Gemeenten maken een integrale afweging bij de inzet van de beschikbare middelen in het kader van het totale onderwijsachterstandsbeleid. Het is van belang dat gemeenten bij het stellen van prioriteiten rekening kunnen houden met andere beleidsterreinen zoals het welzijnsbeleid (waaronder het jeugdbeleid), het beleid van de sociale dienst en het beleid van de RBA's. De taakverdeling onder de WEB is de gewenste taakverdeling. In de WEB wordt ten opzichte van de KVE een aantal zaken niet meer geregeld. De meest in het oog springende zaak is dat gemeenten bij de uitvoering van de wettelijke taak niet meer verplicht zijn om regionaal samen te werken op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit heeft als voordeel dat gemeenten flexibeler te werk kunnen gaan en ook in kleiner verband regionaal kunnen samenwerken.

Onderwijsverzorging

Gewenste verdeling van taken

Gemeentelijke bemoeienis met de onderwijsverzorging is voort uit de behoefte aan een lokaal beleid dat een verband legt tussen het terrein waarop de school functioneert en de beleidsterreinen waarop de gemeente competent is. De school verkeert in een maatschappelijke omgeving waardoor zij zich gesteld ziet voor vraagstukken van bovenschoolse of buitenschoolse aard. Achterstanden in het onderwijs hangen samen met achterstanden in opleiding van ouders, met woon- en werksituatie van ouders, met huisvesting en met de mate waarin in de samenleving wordt geparticipeerd. Er is sprake van een wisselwerking tussen datgene wat de school bijdraagt aan de vorming van jongeren en datgene wat de gemeente en andere instellingen die maatschappelijke functies vervullen kunnen doen om jongeren een volwaardige plaats in de maatschappij te bezorgen. Het is noodzakelijk dat gemeenten en scholen, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, tot een samenhangend en doeltreffend beleid komen, onder meer ten aanzien van situaties waarin jongeren educatief, sociaal of maatschappelijk in een achterstandpositie verkeren.

Het *rijk* subsidieert landelijke pedagogische centra voor het voortgezet onderwijs. Het betreft hier grote instituten die zich behalve met onderwijsinhoudelijke vernieuwing ook bezighouden met bij- en nascholing van docenten. In het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs subsidieert het *rijk* schoolbegeleidingsdiensten (SBD's). Omdat de SBD's indertijd zijn opgezet door (samenwerkende) gemeenten is er doorgaans ook een lokale betrokkenheid. Gemeenten moeten – als ze de SBD willen subsidiëren – ten minste 30% van het budget voor de sobere dienstverlening fourneren en dat voor een minimumperiode van vier jaar (soort minimum-entreebedrag). In totaal subsidiëren de gemeenten de SBD's voor ca. f 110 miljoen (ter vergelijking: het rijk draagt ca. f 85 miljoen bij). De dienstverlening is gekoppeld aan de regionale indeling volgens de Wet op de onderwijsverzorging (WOV).

In het Schevenings Beraad is uitvoerig over de schoolbegeleiding gesproken. Uiteindelijk werd daar vastgelegd dat in plaats van het rijk de gemeenten - in samenspraak met de scholen - een rol zouden gaan krijgen in de aansturing van het verzorgingsbeleid. Door het Kabinet is het accent nog sterker op de rol van de gemeenten gelegd. De staatssecretaris van OCW bereidt een wetsvoorstel voor dat beoogt om met ingang van 1 augustus 1996 de huidige rijksbekostiging van onderwijsbegeleiding voor het primair onderwijs in haar geheel via een doeluitkering over te hevelen naar de gemeenten. Gemeenten zullen binnen een aantal randvoorwaarden een zo groot mogelijke vrijheid krijgen om het beleid ten aanzien van de schoolbegeleiding vorm te geven. Na vier jaar wordt de

nieuwe wettelijke regeling geëvalueerd. Als blijkt dat de nieuwe gemeentelijke verantwoordelijkheid voldoende is geworteld en de gemeenten hun financiële inspanningsverplichting weten te realiseren, zullen de rijksbijdragen worden overgeheveld naar het *gemeentefonds*.

Eerder is overwogen deze overheveling al direct te laten plaatsvinden. Daar is vooralsnog van afgezien omdat dit op dit moment te veel extra regelgeving zou vergen, mede in relatie met onvermijdelijk herverdelingsproblemen.

Huisvesting primair onderwijs

Gewenste verdeling van taken

De huidige verdeling van bevoegdheden bestaat eruit dat het *rijk* beslist over vermeerdering van huisvestingsvoorzieningen en de *gemeente* over toewijzing van bestaande, reeds bekostigde voorzieningen.

Alle aanvragen voor huisvesting komen bij de gemeente binnen. De gemeente bekijkt of er voorzieningen zijn die al door het rijk bekostigd worden en of die kunnen voorzien in de behoefte. Als dat zo is, dan bieden burgemeester en wethouders die voorziening aan. Als er geen voorziening voorhanden is of een schoolbestuur de aangeboden voorziening niet accepteert, dan wordt een verzoek om huisvesting aan de minister gericht. De minister geeft een beschikking. De zorg voor de uitvoering van de beschikking ligt bij de gemeente. Een schoolbestuur kan ook zelf de beschikking uitvoeren, de gemeente toetst dan de bouwplannen en kijkt of de geraamde kosten niet te hoog zijn.

De wettelijke voorschriften hiervoor zijn gegeven in de WBO en de uitvoeringsbesluiten. De bekostiging vindt plaats op basis van een normvergoeding door het rijk. De gemeenten financiert de voorziening voor en het rijk betaalt aan de gemeente rente en aflossing.

Op basis van een in 1992 gesloten akkoord met het toenmalige kabinet gaat de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van zowel het primair als het voortgezet onderwijs over naar de gemeenten. Het daarmee gemoeide budget (f 1,8 miljard) komt in het gemeentefonds. Het rijk zal in de wet nog een paar minimale randvoorwaarden stellen. Verder wordt een en ander uitgewerkt in een gemeentelijke verordening. Deze decentralisatie zal per 1 januari 1997 ingaan. De wetgeving is thans in behandeling bij het parlement.

Huisvesting voortgezet onderwijs

Gewenste verdeling van taken

De gemeente heeft op dit moment geen andere taak op het gebied van de huisvesting dan die van schoolbestuur. Dit betekent dat huisvestingsvoorzieningen worden aangevraagd bij de minister en vervolgens, bij goedkeuring, door ieder schoolbestuur zelf worden uitgevoerd. De wettelijke grondslag hiervoor ligt in de WVO. Het rijk bekostigt de meeste huisvestingsvoorzieningen à fonds perdu, zonder tussenkomst van de gemeente. In sommige gevallen wordt aan een schoolbestuur een huurvergoeding verstrekt.

Voor de nieuwe taakverdeling tussen rijk en gemeenten: zie hetgeen beschreven is bij het primair onderwijs.

Leerlingenvervoer

Gewenste verdeling van taken

Het leerlingenvervoer is van oudsher een gemeentelijke taak. De *gemeente* zorgt voor het naar school vervoeren van leerlingen uit het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs.

De wettelijke grondslag voor het vervoer is gegeven in de WBO en de ISOVSO. De vergoeding vindt plaats door middel van de algemene uitkering in het gemeentefonds.

Het *rijk* stelt algemene voorwaarden waaronder de bekostiging door gemeenten moet plaatsvinden. De gemeente stelt een verordening vast met inachtneming van die voorwaarden en met inachtneming van de inmiddels gevormde jurisprudentie.

Leerlingenvervoer is bij uitstek een lokale aangelegenheid. Wel bestaat er behoefte aan meer vrijheid voor gemeenten door deregulering. In de wet worden namelijk nogal wat beperkende voorwaarden gesteld. Een evaluatie in 1994 laat zien dat de adequate wijze waarop gemeenten de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer uitvoeren gepaard gaat met een fors beslag op de eigen middelen van de gemeenten. Naar schatting wordt slechts 68,3% van de kosten (f 149 miljoen) door de uitkering uit het gemeentefonds gedekt.

Gemeenten kunnen binnen de huidige wettelijke regeling beperkte kostenbesparende maatregelen treffen. Aanpassingen in de wettelijke regeling zouden de mogelijkheden tot kostenbeheersing aanzienlijk kunnen verruimen. Door het creëren van meer mogelijkheden op dat vlak kunnen gemeenten flexibeler op de lokale situatie inspelen. De staatssecretaris is met de VNG overeengekomen dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om van ouders bijdragen te vragen. De invoering van deze instrumenten vergt een wetswijziging, waarover de Kamer een oordeel zal moeten geven.

Voorzieningenplanning voortgezet onderwijs

Gewenste verdeling van taken

Een schoolbestuur kan een verzoek doen om een nieuwe school te stichten. Dit kan rechtstreeks bij de minister of via een van de deelplanorganisaties. De (per richting georganiseerde) deelplanorganisaties zijn bij wet ingesteld. De *minister* is verplicht de deelplanorganisaties te horen alvorens hij zijn beslissing neemt. Ook moet de Tweede Kamer gehoord worden.

De *provincie* heeft een adviserende taak en moet ten aanzien van het openbaar onderwijs bezien of er voldaan wordt aan de eis van het voorzien in voldoende openbaar onderwijs.

Overigens worden er nauwelijks nog nieuwe scholen voor voortgezet onderwijs gesticht. Wel is er sprake van fusies en van uitbreiding van bestaande scholen met een nieuwe schoolsoort. Indien de stichting, fusie of uitbreiding door de minister wordt goedgekeurd, wordt dit ook door het rijk bekostigd.

De vraag is: op welk niveau kan de planningsbevoegdheid het beste gelegd worden gezien het voedingsgebied van de meeste scholen (gemeentegrensoverstijgend) en de relatie met de huisvesting, hetgeen een gemeentelijke bevoegdheid wordt.

Bij de planning van scholen zijn met name twee zaken van belang:

- de relatie met de Grondwet;
- de wijze van bekostiging.

In relatie tot artikel 23 van de Grondwet doet zich de vraag voor of het verleggen van de planningsbevoegdheid naar een andere overheid dan de rijksoverheid zich daarmee verdraagt. Het gaat dan met name om de algemeen geformuleerde zorgplicht van de rijksoverheid en de vrijheid van stichting van het bijzonder onderwijs. Alhoewel er op zichzelf redenen zouden kunnen zijn om de planningsbevoegdheid op provinciaal of gemeentelijk niveau te leggen, is het twijfelachtig of er van een decentralisatie van beleid sprake kan zijn. Gelet op de huidige interpretatie van de Grondwet zal het naar verwachting vooral gaan om zuiver mechanisch medebewind omdat de voorwaarden waaronder de stichting van een nieuwe school kan plaatsvinden zeer strikt omschreven zullen worden in de wet.

De huidige wijze van bekostiging, zowel van personeel als van materieel, staat een decentralisatie van de planningsbevoegdheid in de weg. Het uitgangspunt blijft dat het rijk zorg draagt voor de bekostiging van het funderend onderwijs. De huidige bekostiging houdt rekening met de omvang van een instituut omdat er sprake is van een vaste voet in de bekostiging (dat blijft ook zo bij de komende lump-sumbekostiging).¹¹ Op die wijze kunnen ook kleine scholen, die onder de huidige opheffingscriteria bestaansrecht hebben, de noodzakelijke middelen krijgen. Bij continuering van die bekostigingssystematiek kan geen sprake zijn van decentralisatie van de planningsbevoegdheid omdat de omvang van de rijksuitgaven dan direct, los van een absolute toe- of afname van het aantal leerlingen, door anderen beïnvloed zou worden. Van decentralisatie van de planningsbevoegdheid kan, gelet op de bekostiging, alleen sprake zijn als die bekostiging lineair plaats gaat vinden (een bedrag per leerling, ongeacht de omvang van het instituut). Overigens dient, als de bekostiging volkomen lineair zou worden, de vraag gesteld te worden of het dan niet meer voor de hand ligt om de beslissing over de stichting van een nieuwe school uitsluitend bij de schoolbesturen te leggen.

Gelet op de huidige interpretatie van artikel 23 van de Grondwet is er op dit moment geen aanleiding om in de bestaande planningsbevoegdheid wijzigingen aan te brengen.

Voorzieningen planning voortgezet speciaal onderwijs

Gewenste verdeling van taken

Schoolbesturen konden een verzoek voor de stichting van een nieuwe school richten tot de provincie. De provincie toetste de verzoeken aan de in de wet (ISOVSO) vastgelegde normen en plaatste vervolgens het verzoek al dan niet op een plan. Dit plan werd ter goedkeuring aangeboden aan de minister.

Deze planprocedure is nog wel in de wet opgenomen, maar wordt niet meer toegepast. Bovendien geldt ten aanzien van het LOM- en MLK-onderwijs dat de middelen daarvoor via het basisonderwijs zullen gaan en dat de basisscholen zelf beslissen of het LOM- en MLK-onderwijs in het basisonderwijs geïntegreerd worden dan wel of daarvoor per cluster van basisscholen een aparte voorziening in stand wordt gehouden (Weer samen naar school).

In uitzonderingsgevallen kunnen nog nieuwe scholen voor speciaal onderwijs worden gesticht. De

¹¹ Alle scholen krijgen een vaste bijdrage en daarnaast een bedrag per leerling.

criteria daarvoor liggen in de wet (ISOVSO). De beslissing wordt genomen door de minister.

Ten aanzien van een nieuwe bevoegdheidsverdeling inzake de planning van het speciaal onderwijs geldt hetzelfde als hetgeen hierover opgemerkt is bij het voortgezet onderwijs.

Voorzieningen planning basisonderwijs

Gewenste verdeling van taken

Schoolbesturen doen een verzoek tot stichting van nieuwe scholen bij de gemeente. De gemeente beoordeelt aan de hand van wettelijke criteria (WBO) of het verzoek al dan niet op het plan van scholen moet worden opgenomen. Het door de gemeente vastgestelde plan gaat ter goedkeuring naar de minister. Scholen die niet door de gemeente op het plan zijn gezet kunnen zich rechtstreeks wenden tot de minister. Nieuwe scholen worden nagenoeg niet meer gesticht gezien de verhoging van de stichtingsnorm naar minimaal 200 leerlingen.

Over een gewenste aanpassing van de taakverdeling wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt bij het voortgezet onderwijs.

Het bestuur van het openbaar onderwijs

Gewenste verdeling van taken

De gemeente is het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Dit ligt vast in de diverse onderwijswetten. Het bestuur kan worden gevormd door het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad dan wel overgedragen aan een commissie ex artikel 82 Gemeentewet of aan een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Onder andere door de toename van de taken van de gemeente op het terrein van het onderwijs, is er behoefte ontstaan aan een bestuursvorm waarmee een vermogensrechtelijk scheiding van de gemeente bewerkstelligd kan worden. In het Schevenings Beraad is daarom afgesproken dat dit mogelijk zal worden. Tevens is afgesproken dat de gemeenten vrij zijn in de keuze van de bestuursvorm. In april 1995 is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend dat de verruiming van de bestuursvormen van het openbaar onderwijs moet regelen. Er zijn twee varianten: de openbare rechtspersoon (publiekrechtelijk) en de stichting (privaatrechtelijk). Naar verwachting zal dit wetsvoorstel in de loop van 1996 in het Staatsblad staan.

Tegelijkertijd met het wetsvoorstel verruiming bestuursvormen is een wetsvoorstel ingediend dat de samenwerkingschool (openbaar en bijzonder onderwijs) beoogt te regelen.

In de nabije toekomst zal er sprake zijn van een verdere uitbreiding van het scala aan bestuursvormen. Gezien deze toenemende beleidsvrijheid van gemeenten is er geen noodzaak tot voorstellen of veranderingen. Een zorgvuldige afweging op gemeentelijk niveau van de voor- en nadelen van de diverse bestuursvormen wordt in toenemende mate van belang.

Beroepsgang en geschillenbeslechting

Gewenste verdeling van taken

In de WBO en de ISOVSO is een aantal malen een rol voor de *provincie*, i.c. het college van gede-

puteerde staten, weggelegd als beroepsinstantie dan wel geschillenbeslechter. In de WVO komt dat, behalve bij de overschrijdingsregeling, niet voor omdat de gemeente, althans op dit moment, in het voortgezet onderwijs geen wettelijke relatie heeft met het bijzonder onderwijs.

Gedeputeerde staten beslissen in beroep over de volgende zaken:

- een weigering tot medewerking van de gemeente bij een verzoek van een bijzonder schoolbestuur om ‘andere voorzieningen’;
- het onthouden van goedkeuring aan de bouwplannen van een bijzonder schoolbestuur;
- het besluit van de gemeenteraad inzake de overschrijdingsuitkering (zowel primair als voortgezet onderwijs).

Gedeputeerde staten treden op als geschillenbeslechter tussen gemeenten en bijzondere schoolbesturen in de volgende gevallen:

- bij geschillen over de wijze van uitvoering van een huisvestingsbeschikking;
- bij geschillen over de begroting van kosten bij ‘andere voorzieningen’;
- bij geschillen over het vorderen van leegstand door de gemeente of bij weigering van toestemming aan een bijzonder schoolbestuur voor verhuur;
- bij geschillen over het buiten gebruik stellen van een gebouw;
- bij geschillen over het beschikbaar stellen van meubilair aan een bijzondere school.

Zowel in de WBO als in de ISOVSO is door de invoering van de Algemene wet bestuursrecht een onduidelijk regime van rechtsbescherming ontstaan. Niet in alle gevallen is de beroepsgang van de Awb – bezwaar, beroep bij de rechtbank, hoger beroep bij de Raad van State – van toepassing. Soms is rechtstreeks beroep bij de Raad van State voorgeschreven en soms, in de hiervoor beschreven gevallen, is beroep bij gedeputeerde staten voorgeschreven. In het kader van vereenvoudiging van regelgeving ligt het voor de hand dat niet langer het college van gedeputeerde staten als beroepsinstantie aan te wijzen, maar te kiezen voor een eenduidige rechtsgang: bezwaar, beroep, hoger beroep.

De taak die gedeputeerde staten hebben als geschillenbeslechter staat ter discussie. Deze taak vloeit namelijk rechtstreeks voort uit het gegeven dat de WBO en de ISOVSO in een aantal gevallen overleg voorschrijven tussen gemeenten en bijzondere schoolbesturen. Het gaat dan om uitvoering van taken die de gemeenten hebben als lokale overheid. Leidt dat overleg niet tot overeenstemming, dan treden gedeputeerde staten op als geschillenbeslechter.

Om gemeenten beter te positioneren als lokale overheid ligt het in de rede om in die gevallen waarin overleg met het bijzonder onderwijs is voorgeschreven, dat overleg te laten uitmonden in een besluit van de gemeente. Op dergelijke besluiten is dan de Awb van toepassing.

Extra inspanningen met gemeentelijk geld

Naast de uitvoering van wettelijke taken besteden veel gemeenten extra geld aan het onderwijs. Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming.

- a. Extra middelen voor de materiële instandhouding van het openbaar onderwijs als aanvulling op tekortschietende rijksvergoedingen. Deze kosten worden via de overschrijdingsregeling doorbetaald aan het bijzonder onderwijs.
- b. Extra personeel, bijvoorbeeld ten behoeve van extra vakonderwijs. Ook hierop is de overschrij-

dingsregeling van toepassing. Wanneer extra personeel met een bepaald doel wordt toegekend, bijvoorbeeld achterstandsbeleid of zorgverbreding, dan kan worden afgesproken dat het principe van de materiële financiële gelijkstelling wordt toegepast.

- c. Het gemeentelijk aandeel in de bekostiging van de schoolbegeleiding.
- d. De bekostiging van godsdienstonderwijs en/of humanistisch vormingsonderwijs voor het openbaar onderwijs en desgewenst ook voor het bijzonder onderwijs.
- e. Schoolzwemmen en schoolzwemvervoer.
- f. Milieu-educatie.
- g. Voorschoolse opvang. In het kader van het achterstandsbeleid investeren veel gemeenten in educatieve activiteiten binnen de voorschoolse opvang: peuterspeelzalen, kinderopvang, speciale projecten. Financiële dekking wordt gevonden in het welzijnsbudget, stimuleringsregelingen van het Ministerie van VWS en de middelen voor het onderwijsvoorrangsbeleid.
- h. Verlengde schooldag. Een aantal gemeenten biedt op scholen, met name achterstandsscholen, mogelijkheden om de schooldag te verlengen en het programma te verrijken met activiteiten als sport, muziek, computerlessen etc. Zonder samenwerking met buitenschoolse instellingen en inzet van het budget van deze instellingen is de verlengde schooldag niet te realiseren.

Gewenste verdeling van taken

Een verandering van de taakverdeling tussen de overheden is op deze punten niet van toepassing. Wel wordt er gewezen op de samenhang tussen punt h en de decentralisatie van de gelden voor achterstandsbeleid. De reeds geïnitieerde wetswijziging (met betrekking tot de overschrijdingsregeling) is noodzakelijk om gerichte gemeentelijke financiële steun aan bepaalde projecten beter mogelijk te maken.

4.3 MEDIA

De overheid draagt zorg voor een pluriform aanbod in de media. Dit komt het sterkst tot uiting in het publiek omroepbestel.

Door de komst van commerciële zenders staat dit bestel ter discussie. Dit heeft ook gevolgen voor de lokale overheid.

Samenvatting voorstellen

Geen

Reeds in gang gezet

- De gemeente kan een lokale opslag op de omroepbijdrage invoeren.
- In overleg met de betrokken gemeenten en lokale en regionale omroepen stelt de provincie een provinciaal mediaplan op.

Mediawet/wet op de telecommunicatievoorzieningen

Gewenste verdeling van taken

Het *rijk* is verantwoordelijk voor de landelijke publieke omroep. Het toezicht op de landelijke, regionale en lokale omroepen is overgedragen aan het Commissariaat voor de Media. Een en ander is geregeld in de Mediawet.

De *provincies* zijn verantwoordelijk voor de financiering van de regionale omroep. Hiertoe wordt een provinciale opslag op de omroepbijdrage geheven.

De *gemeente* is verantwoordelijk voor het (eventueel) voeren van een lokaal mediabeleid. De wettelijke grondslag wordt gevormd door de Mediawet en de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen. Op grond van deze wettelijke regelingen kan de gemeente taken hebben ten aanzien van de lokale omroep en de kabeltelevisienetten.

Wat de lokale omroep betreft, heeft de gemeente op dit moment een aantal taken. Allereerst dient een gemeente te beslissen over het al dan niet heffen van een opslag op de landelijke en provinciale omroepbijdrage. Verder adviseert de gemeente het Commissariaat voor de Media over de representativiteit van de lokale omroeporganisatie. Een nieuwe taak is het benoemen van het bestuur van de lokale omroep en de mogelijkheid een lokale opslag op de omroepbijdrage in te voeren.

Daarnaast hebben veel gemeenten zeggenschap over het lokale kabeltelevisienet. Deze bevoegdheid is gebaseerd op het machtigingsstelsel zoals dat in de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen is vastgelegd. Dit betreft geen exclusieve gemeentelijke taak. Veel gemeenten hebben een niet-gemeentelijke particuliere exploitatie van het kabelnet. Gemeenten die wel zeggenschap hebben (krachtens een machtiging) bepalen binnen de grenzen die de wet stelt welke programma's en diensten over het kabelnet worden getransporteerd.

Toelichting

In december 1995 heeft de Kamer een eerste wijziging van de Mediawet behandeld. De toekomst van de lokale en regionale omroepen stond hierin centraal. Met de introductie van commerciële omroep op lokaal en regionaal niveau is versterking van de publieke omroep op niet-landelijk niveau noodzakelijk. De oplossing wordt onder meer gezocht in het versterken van de positie van de regionale omroep. Zo zou er onder regie van de provincie een provinciaal mediaplan moeten worden opgesteld, in overleg met betrokken gemeenten en lokale en regionale omroepen.

De VNG heeft in dit kader opnieuw gepleit voor een wettelijk verankerde *publieke* lokale omroep die wordt gefinancierd uit een lokale opslag op de omroepbijdrage. Deze wens heeft gehoor gevonden. Gemeenten krijgen per 1 januari 1996 de mogelijkheid om een lokale opslag op de omroepbijdrage in te voeren. Medio 1996 wordt hiertoe een AMvB opgesteld waarin onder meer het wettelijk maximum van deze lokale opslag wordt bepaald. Verder is bepaald dat in het kader van het voorkomen van verdere lastenverzwaring van de burgers het totaal van de omroepbijdragen niet mag stijgen.

Per 1 januari 1996 is ook de regeling afgeschaft waarbij gemeenten het Commissariaat voor de Media adviseren over eventuele overeenkomsten die gesloten moeten worden tussen lokale omroepen en uitgevers indien de lokale omroep reclame gaat uitzenden.

Een taak per 1 januari 1996 is het, op voordracht van de lokale omroep, benoemen van het bestuur van die omroep. Deze wetswijziging is doorgevoerd om de lokale omroepen zo vrij te stellen van vennootschapsbelasting.

Ten aanzien van de kabelnetten: de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen wordt grondig gewijzigd, met als gevolg liberalisering van de telecommunicatie. Met het oog hierop heeft de VNG gemeenten gesuggereerd niet al te lichtvaardig het besluit te nemen om het kabelnet over te dragen aan derden.

Ten aanzien van eventuele voorstellen voor het wijzigen van de taakverdeling tussen de overheden zijn deze overwegingen niet direct van belang. Gemeenten hebben altijd kritiek gehad op de wijze waarop rijk en provincie hun taak uitoefenen. Het is echter geen aanleiding om de taakverdeling zelf ter discussie te stellen.

4.4 CULTUUR

Cultuurbeleid is bij uitstek een middel waarmee het lokale bestuur de eigen identiteit van de lokale gemeenschap tot uitdrukking kan laten komen en deze kan versterken door de daarbinnen genomen initiatieven te honoreren. Daarnaast achten lokale overheden het van belang dat de inwoners kennis kunnen nemen van (multi)culturele uitingsvormen. De zorg voor cultuur is vaak medebepalend voor de sfeer en identiteit van de gemeente. Cultuur is dan ook het terrein waarop niet zozeer bevoegdheden centraal staan, als wel de autonome taken. De gezamenlijke gemeenten besteden veel meer geld aan cultuur dan het rijk en de provincies.

Samenvatting voorstellen

- Op het terrein van de podiumkunsten zouden een aantal grote en middelgrote gemeenten meer inhoudelijke en financiële greep moeten krijgen op de binnen hun grenzen gevestigde podiumkunstgezelschappen. Decentralisatie in de vorm van een bestuurs-overeenkomst gekoppeld aan een specifieke uitkering kan op de kortere of langere termijn gevolgd worden door een decentralisatie naar het Gemeentefonds, bijvoorbeeld door de ophoging van het bedrag per 'regionale klant' of een eventueel in te voeren 'verfijning knooppunten'.
- Het is de vraag of de provinciale steunfunctie voor binnenschoolse kunstzinnige vorming gecontinueerd moet worden. De schoolbegeleidingsdiensten zouden deze taak kunnen overnemen.
- Het provinciale toezicht op gemeentelijk archiefbewaarplaatsen moet gewijzigd worden in een steunfunctie.

Reeds in gang gezet

Geen

Amateurkunst

Gewenste verdeling van taken

Het rijk bekostigt de indirecte steunfunctie, gericht op categorieën van instellingen en kaderleden, waaronder in principe met name de functies ontwikkeling, documentatie, informatie, studie en onderzoek worden gerekend.

In de nota *Kunstzinnige vorming, amateuristische kunstbeoefening en kunstbeleid* van 1985 zijn de taken wat uitgebreid en nader gespecificeerd tot vakontwikkeling, repertoireontwikkeling en -voorlichting, documentatie en informatie, studie en onderzoek en landelijk projectenbeleid. Van geval tot geval wordt bekeken of kadervorming tot de provinciale dan wel landelijke taak behoort, scholing en vorming alleen wanneer aard en spreiding daartoe aanleiding geven.

Een aantal stichtingen wordt door het rijk gesubsidieerd voor het vormgeven van de bovengenoemde taken. Deze zijn per discipline of groep disciplines geordend en min of meer gelieerd aan de

verschillende landelijke koepels.

De *provincies* subsidiëren de directe steunfunctie, gericht op individuele kaderleden, verenigingen en andere organisaties (instellingen), waaronder met name de begeleiding, de bemiddeling en de kadertraining alsmede vorming en scholing worden gerekend. Voorts worden er projecten, manifestaties en koorbegeleiding bekostigd.

De *vier grote gemeenten* hebben dezelfde taken als de provincies én als de andere gemeenten. De *overige gemeenten* zijn verantwoordelijk voor uitvoerende taken.

De huidige taakverdeling is tevens de gewenste.

Kunstzinnige vorming/kunsteducatie – Buitenschools

Er is een zelfde taakverdeling als bij de amateurkunst. Ook in dit geval is de huidige taakverdeling dus de gewenste.

Kunstzinnige vorming/kunsteducatie – Binnenschools

Gewenste verdeling van taken

Via de onderwijswetgeving wordt zeker het actieve deel van de kunstzinnige vorming en de verantwoordelijkheid van het *rijk* nauwkeurig geregeld. Het receptieve deel wordt sinds enkele jaren ondersteund door bemiddelingsgeld van het Nederlands Instituut voor Kunsteducatie, het LOKV. Daarnaast is er sinds kort subsidie voor een platform dat de kunstzinnige vorming/kunsteducatie in het voortgezet onderwijs moet stimuleren.

De *provincies* hebben de verantwoordelijkheid genomen voor de directe steunfunctie voor het onderwijs. Er is een grote vrijheid in de bekostiging en de omvang daarvan.

Daar waar de *gemeenten* bevoegd gezag zijn van een basisschool, kunnen zij de aandacht voor de expressie-activiteiten in het schoolwerkplan bevorderen en de verbinding tussen actieve en receptieve vorming stimuleren. Daar waar zij schoolbestuur zijn van het voortgezet onderwijs kunnen zij, binnen beperkte marges, nieuwe vakken introduceren of, door middel van een aanvullende eigen bekostiging, de beide aspecten van de kunstzinnige vorming (actief en receptief) aan bod laten komen.

Wanneer gemeenten echter geen bevoegd gezag of schoolbestuur zijn, zijn ze afhankelijk van de schoolbesturen in hun gemeenten om iets te bewerkstelligen. In de actieve sfeer is dit vrij moeilijk omdat dit al snel lijkt in te grijpen in de onderwijsvrijheid van de desbetreffende school. In de receptieve sfeer kan de gemeente de bemiddeling verzorgen, een aanbod presenteren en (gedeeltelijk) subsidiëren, waaraan alle scholen kunnen meedoen. Ook kan er gedacht worden aan projecten, waarin beide aspecten worden gekoppeld.

Toelichting

De huidige taakverdeling leidt niet tot decentralisatievoorstellen in de richting van de gemeenten. Wel is het de vraag of de steunfunctietaak van de provincies in de huidige vorm gecontinueerd moet worden. Het gaat hierbij vaak om deskundigheidsbevordering van leerkrachten: het is denkbaar dat de schoolbegeleidingsdiensten deze gaan overnemen, terwijl de provincie zich meer toelegt op bemiddeling van voorstellingen e.d. naar de scholen.

Openbaar bibliotheekwerk

Gewenste verdeling van taken

Ook op dit beleidsterrein is het *rijk* verantwoordelijk voor de indirecte steunfunctie c.q. de zogenoemde stelseltaken, hetgeen wordt vormgegeven door het Nederlands Bibliotheek en Lektuur Centrum. Deze dienen gericht te zijn op doelmatigheid, kwaliteit, samenhang en pluriformiteit. Daarnaast biedt het rijk ondersteuning van projecten (bijvoorbeeld in de sfeer van leesbevordering), manifestaties en dergelijke.

De *provincies* zijn verantwoordelijk voor de directe steunfunctie, die wordt vormgegeven door de provinciale bibliotheekcentrales, en tot voor kort ook wettelijk voor de directievoering en administratie van bibliotheken in gemeenten onder 30.000 inwoners. Bij de Decentralisatie-impuls is de verantwoordelijkheid voor de wetenschappelijke steunfunctie bibliotheken naar de provincies overgeheveld.

De *vier grote gemeenten* hebben dezelfde taken als de provincies én de overige gemeenten.

De *overige gemeenten* zijn verantwoordelijk het uitvoerende taken.

Op dit terrein voldoet de huidige taakverdeling.

Film

Gewenste verdeling van taken

De verantwoordelijkheid voor de productie van films en de distributie van met name de kunstzinnige film ligt bij het *rijk*. Daarnaast verstrekt het rijk subsidie aan het Nederlands Filmmuseum en de Associatie van Nederlandse Filmtheaters.

Voorts verleent het geld voor de (ver)bouw van filmhuizen. Dit laatste bedrag zou gedecentraliseerd kunnen worden, maar gezien de zeer bescheiden omvang hiervan leidt dit tot ongewenste versnippering.

Drie *provincies* verlenen subsidies voor de productie van films van provinciaal belang. Meerdere provincies ondersteunen een filmcircuit en een groot aantal provincies subsidieert festivals en projecten.

Meerdere *gemeenten* verstrekken een financiële bijdrage aan filmclubs die zich richten op de vertoning van de artistiek verantwoorde film. De grotere gemeenten subsidiëren filmhuizen die dergelijke films continu kunnen vertonen.

De huidige taakverdeling geeft geen reden tot wijzigingsvoorstellen.

Musea

Gewenste verdeling van taken

Het *rijk* heeft bij de zogeheten museumoperatie medio jaren tachtig in principe de verantwoordelijkheid voor een beperkt aantal rijksmusea, alsmede een aantal ondersteunende en overkoepelende instellingen, blijvend op zich genomen. Over het algemeen heerst er tevredenheid over deze operatie. Wel zouden sommige gemeenten hun museum graag aangemerkt zien als rijksmuseum. Dit leidt echter niet tot concrete wijzigingsvoorstellen voor de taakverdeling tussen de overheden.

Verder wil het rijk de zogenoemde generale verantwoordelijkheid tot uitdrukking brengen via incidentele subsidies voor de behouds- en publiekstaak van (samenwerkende) musea, voor de afstemming tussen museale collecties en voor een gespreid aanbod van moderne kunst in kunstmusea. Dit alles wordt verzorgd door de Mondriaanstichting. Daarnaast worden de Nederlandse Museumvereniging en de Rijksdienst Beeldende Kunst gesubsidieerd. De laatste is verantwoordelijk voor de advisering over het behoud en beheer van het nationale culturele erfgoed, over de uitvoering van de Wet Behoud Cultuurbezit en over de uitvoering van de indenniteitsregeling. Voorts dient ze het bruikleenverkeer tussen musea te bevorderen. Hoewel nergens vastgelegd, ondersteunt het rijk soms op ad hoc basis de (ver)bouw van niet-rijksmusea, die het relevant acht.

Ten behoeve van een aantal musea die voorheen (mede) van rijkswege werden gesubsidieerd, maar nu niet langer tot de rijkstaak worden gerekend, is de subsidie overgeheveld naar het Provinciefonds, waarbij er in vier jaar een verevening heeft plaatsgevonden tot een uniform bedrag van f 273.000,-. De provincies kunnen de gelden doorsluizen naar de musea in hun gebied.

Nagenoeg alle *provincies* subsidiëren een museumconsulent; sommige verlenen bovendien een bijdrage aan een provinciaal museumplatform. Daarnaast verlenen zeven provincies een bijdrage aan de exploitatie van één of meer musea die expliciet van provinciaal belang worden geacht. Ook worden door sommige provincies andere exploitatiesubsidies gehanteerd. Voorts is er een diversiteit aan beleidsinstrumenten die bij steeds wisselende provincies voorkomen. Dit betreft startsubsidies, alsmede subsidies voor de (ver)bouw van accommodaties, registratie, documentatie, automatisering, deskundigheidsbevordering, aankopen en behouds- en publiekstaken.

Veel *gemeenten* verlenen een subsidie aan een oudheidkamer of een museum.
De huidige taakverdeling is tevens de gewenste.

Grootschalige podiumkunsten

Gewenste verdeling van taken

Inzake het repertoiretoneel en de symfonische muziek heeft zich in 1985 de zogenoemde podiumkunstenoperatie voltrokken. Dit hield overname van de financiële verantwoordelijkheid voor een aantal instellingen door het *rijk* in en betekende tegelijkertijd een korting op het gemeentefonds van f 43 miljoen, waarvan f 3 miljoen te maken had met het niet langer behoeven te betalen van uitkoopsommen voor toneel. Het Provinciefonds werd met f 13 miljoen gekort, maar toch hielden de provincies er, op Zuid-Holland en Zeeland na, geld aan over. Bij de gemeenten lag dat over het algemeen anders. Het rijk ondersteunt sindsdien de produktie van kunst en manifestaties en festivals van landelijk betekenis, ook in de kleinschalige sectoren en de dans. Verder stelt het gelden beschikbaar voor de (ver)bouw van accommodaties die geschikt zijn voor dit grootschalige aanbod en subsidieert het internationale activiteiten.

De *provincies* bekostigen de kunstproduktie op provinciale schaal, alsmede manifestaties en festivals, ook in de kleinschalige sectoren en de dans, en verzorgen de spreiding, stimulering en coördinatie.

De *drie grote gemeenten* zijn tezamen met het rijk verantwoordelijk om het aanbod voor een deel vorm te geven in bestuursovereenkomsten.

De *overige gemeenten* bekostigen de afname van kunstprodukten en het in stand houden van ac-

commodaties. Zij subsidiëren manifestaties/festivals, overigens in alle sectoren. Enkele grotere gemeenten betalen mee aan grootschalige gezelschappen.

Kleinschalige podiumkunsten

Grote en kleine vormgeving van taken

Het *rijk* draagt zorg voor de artistieke ontwikkeling en vernieuwing van het aanbod, onder andere door middel van meerjarige en ad hoc subsidies aan incidentele samenwerkingsverbanden en gezelschappen. Dit laatste wordt met ingang van de lopende cultuurnota verzorgd door het Fonds Podiumkunsten. Voorts verleent het rijk financiële ondersteuning voor het opzetten van een goede infrastructuur, waarbij onderzoek, documentatie en informatie belangrijke aandachtspunten zijn. Sinds de laatste cultuurnota is het rijk tezamen met de provincies en de grote gemeenten subsidiënt van één jeugdtheatergezelschap per provincie/grote stad. Tot slot is er aandacht voor de stimulering van de afname via de subsidiëring van diverse landelijke bemiddelingsorganisaties.

De *provincies* hebben de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van jeugdtheatergezelschappen. Daarnaast subsidiëren zij een wisselend aantal andere kleinschalige gezelschappen. Het is wenselijk dat zij tevens bijdragen aan een goed, gevarieerd podiumkunstenaanbod door middel van subsidies voor ad hoc producties/projecten, spreiding van voorstellingen en ter stimulering van de afname in hun gebied etc.

De *drie grote gemeenten* kunnen op één lijn worden gesteld met de provincies. Bovendien subsidiëren zij vaak werkplaatsen.

De *overige gemeenten* zijn verantwoordelijk voor de afname. Zij ondersteunen schouwburgen, culturele centra en andere accommodaties (waaronder pop- en jazzpodia) waar de kleinschalige podiumkunsten zich manifesteren door het verschaffen van programmeringsbudgetten aan hen en door andere maatregelen op het gebied van theater, onderwijs en sociaal-cultureel werk. Daarnaast hebben zij soms de verantwoordelijkheid genomen voor de huisvesting en eventuele andere faciliteiten (repetitieruimte, materiaal etc.) van het 'provinciale' jeugdtheatergezelschap dat binnen hun stadsgrenzen gevestigd is en daar voorstellingen geeft. Naast de grote drie subsidiëren ook enkele andere grotere gemeenten werkplaatsen en kleinschalige gezelschappen.

Toelichting

Het beleid waarbij de verantwoordelijkheid voor het grootschalige aanbod door het rijk (en de drie grote gemeenten) is overgenomen, biedt aan de ene kant wel duidelijkheid in de taakverdeling, maar strekt toch niet tot tevredenheid. Gelet daarop heeft de VNG bij de Decentralisatie-impuls delen van de gelden van de podiumkunsten voor decentralisatie voorgedragen.

Deze wens is daarna door de nationale en euregionale Vinex-knooppunten opgepakt. De aanleiding hiervoor was, behalve in de discussie rond de Decentralisatie-impuls, ook gelegen in het feit dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Cultuurnota 1993-1996 de minister en de Kamer tot de conclusie kwamen dat er op het gebied van cultuur behoefte bestaat aan een betere samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten. Men stelde voor om te gaan werken met bestuurs-overeenkomsten tussen het rijk en afzonderlijke provincies en/of gemeenten. De behoefte aan een betere afstemming van het landelijke cultuurbeleid op dat van de provincies en gemeenten bestond op verschillende niveaus.

- Bij de minister van (toen nog) WVC en Tweede Kamer. De begroting van WVC staat geregeld

onder druk: er is geen ruimte om de cultuur waar nodig een extra impuls te geven. Dus hoopt men op financiële coöperatie van de provincies en de grotere gemeenten. Daarnaast bestaat er op rijksniveau oog voor de wens van met name de grotere (VINEX)gemeenten om zich nadrukkelijker cultureel te kunnen profileren.

- Bij provincies en gemeenten. Deze worden regelmatig geconfronteerd met aanslagen op wat wel de 'regionale culturele infrastructuur' wordt genoemd. Bijvoorbeeld als het rijk in een bepaald gebied het orkest wil wegbezuinigen of twee orkesten wil laten fuseren tot één. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor het gehele culturele klimaat in een gebied. De provincies en ook de grotere gemeenten willen directer betrokken worden bij het rijksbeleid om zodoende invloed te kunnen uitoefenen op het samenhangend geheel van – wederzijds afhankelijke – voorzieningen zoals bijvoorbeeld orkest, concertzaal, conservatorium, muziekschool, amateurverenigingen en dergelijke.
- Bij de grote gemeenten buiten de Randstad. Tengevolge van de eerder genoemde podiumkunstenoperatie viel in 1985 de voorheen veel gebruikte methode van koppelsubsidiëring weg. Dit is een methode die inhield dat meerdere overheden bijdroegen aan de instandhouding van één grootschalig gezelschap. De taakverdeling die sindsdien bestaat tussen rijk, provincies en gemeenten, wordt als te rigide ervaren. In de periode na 1985 hebben de grote gemeenten buiten de Randstad ontdekt dat zij iedere greep op de landelijk opererende podiumkunstgezelschappen hebben verloren. Dit wordt in toenemende mate als een bezwaar gezien, onder meer vanwege de afnemende spreiding van voorstellingen, de onvoldoende afstemming van het aanbod op de mogelijkheden van de accommodaties en de wensen van het publiek en de geringe aandacht die het rijk bij bezuinigingen heeft voor de functie die gezelschappen en kunstenaars vervullen binnen de educatieve infrastructuur van een gemeente.

In het voorjaar van 1993 schreven de VINEX-knooppunten Groningen, Enschede/Hengelo, Arnhem/Nijmegen, Eindhoven en Maastricht/Heerlen een brief aan de minister van WVC. Hierin gaven zij aan de podiumkunstenoperatie van 1985 gedeeltelijk terug te willen draaien. Het voorstel was dat WVC een deel van de huidige subsidie die gemoeid is met de grote gezelschappen in de knooppuntgemeenten, via een doeluitkering decentraliseert. Op die manier ontstaat een situatie die gelijk is aan die in de vier grote steden: met die gemeenten heeft WVC al jarenlang een cofinancieringsrelatie die wordt geregeld via een bestuursovereenkomst. Eventueel zijn de knooppuntgemeenten bereid om uit eigen middelen nog iets bij te leggen als extra impuls.

De genoemde gemeenten plaatsten deze opmerkingen onder meer vanuit het perspectief dat het versterken van een vijftal cultuursteden de internationale oriëntatie van Nederland ten goede zou komen. Men denkt dat een systeem van – voor een redelijk deel – autonome cultuursteden beter aansluit bij het cultuurbeleid in het ons omringende buitenland. De oriëntatie op het buitenland (profilering in Europees verband) vormt een van de belangrijkste determinanten voor het (stedelijk) cultuurbeleid in de jaren negentig. Dit hangt samen met de (toenemende) nadruk die in Europa wordt gelegd op de identiteit en economische levenskracht van culturele, etnische en ook geografische eenheden. Hiertoe trachten deze gemeenten hun culturele infrastructuur op te waarderen en – wat de podiumkunsten betreft – te completeren. Men wil in de stedelijke knooppunten een cultureel patroon realiseren dat het totale aanbod aan voorzieningen en activiteiten omvat.

Het streven van genoemde gemeenten om meer inhoudelijke en financiële greep te krijgen op de binnen hun grenzen gevestigde gezelschappen verdient alle steun. Waarbij het niet is uitgesloten dat

andere knooppunten en/of (podiumkunst)standplaatsen gelijksoortige wensen zullen formuleren. Decentralisatie in de vorm van een bestuursovereenkomst gekoppeld aan een specifieke uitkering kan op de kortere of langere termijn gevolgd worden door een decentralisatie naar het gemeentefonds, bijvoorbeeld door de ophoging van het bedrag per 'regionale klant' of een eventueel in te voeren 'verfijning knooppunten'.

Beeldende kunst

Gewenste verdeling van taken

Het *rijk* verstrekt individuele subsidies, beroepskostenvergoedingen, basis- en startstipendia, reis- en studiebeurzen aan kunstenaars, hetgeen gebeurt door het Fonds Beeldende Kunst, Bouwkunst en Vormgeving. Het rijk subsidieert bovendien opdrachten, manifestaties, publikaties en internationale activiteiten, dit gebeurt door de Mondriaanstichting. Daarnaast ondersteunt het een aantal activiteiten in de sfeer van werkplaatsen, post-kunstvakonderwijs, presentatie, informatie, marktverruiming en spreiding.

De *provincies* hebben via een rijksbijdrage de mogelijkheid tot bekostiging van voorzieningen, bijvoorbeeld honoraria voor kunstenaars bij kunstopdrachten, aankopen ten behoeve van (semi-)openbare gebouwen dan wel openbare collecties en aankoop of huur van kunstwerken ten behoeve van instellingen voor kunstuitlenen in de provincie die de mogelijkheden voor productie van werken van beeldende kunst ten doel hebben en daarmee de verwerving van inkomsten voor kunstenaars te bevorderen. Zij kunnen kleine gemeenten stimuleren en de bovenlokale activiteiten van grotere gemeenten ondersteunen en daarnaast taken in de sfeer van manifestaties, informatie, documentatie en educatie behartigen.

De *vier grote gemeenten* hebben dezelfde taken als de provincies.

41 gemeenten hebben via doorsluiting van een deel van de provinciale rijksbijdrage dezelfde mogelijkheden als provincies en vier grote gemeenten, zij het dat de meeste provincies blijven bijdragen aan de collectievorming van de kunstuitlenen. Deze doorsluiting is geregeld in een convenant tussen het IPO en de VNG dat afloopt 1 januari 1997.

Met name de *middelgrote gemeenten* ontplooiën een veelheid van beleidsinitiatieven op het gebied van de beeldende kunst. Dit betreft enerzijds de ondersteuning van kunstenaars met accommodaties en financiële middelen. Daarnaast worden diverse andere beleidsinstrumenten gehanteerd. Deze kunnen gericht zijn op de markt, bijvoorbeeld aankopen en opdrachten. Maar het kan ook gaan om afname/spreiding: de financiële ondersteuning van kunstuitlenen, tentoonstellingen, beeldenroutes, plaatsing van beeldende kunst in de openbare ruimte, manifestaties, educatieve projecten en gemeentelijke kunstcentra.

Veel gemeenten hanteren een percentageregeling bij de bouw van gemeentelijke of gesubsidieerde accommodaties. Op ad hoc basis doen nagenoeg alle gemeenten aankopen of verlenen zij opdrachten.

In het convenant dat het IPO en de VNG overeen willen komen voor de periode 1997-2000 zal de volgende mogelijkheid worden opgenomen. Provincies en gemeenten die in het kader van de Cultuurnota 1997-2000 een breed convenant sluiten met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kunnen met wederzijds goedvinden beslissen het beeldende kunstbeleid onder te brengen in dit convenant.

De huidige taakverdeling is tevens de gewenste.

Archiefwerk

Gewenste verdeling van taken

Het *rijk* stelt bij of krachtens AMvB nadere regels die bij de vernietiging, vervanging of vervreemding van archiefbescheiden in acht moeten worden genomen en beheert de rijksarchiefbewaarplaatsen.

De *provincies* oefenen toezicht uit op de archieftaken van gemeenten en waterschappen. Zij bedienen zich daartoe van een provinciale inspecteur. Gemeenten en waterschappen die plannen hebben betreffende bouw, verbouw, inrichting of verandering van inrichting van een archiefbewaarplaats of tot ingebruikneming van gebouwen of gedeelten van gebouwen als archiefbewaarplaats, dienen dergelijke plannen ter goedkeuring voor te leggen aan gedeputeerde staten.

Indien gemeenten of waterschappen hun taken niet goed uitoefenen kunnen gedeputeerde staten bepalen dat een door hen aan te wijzen deel van de archiefbescheiden van de betreffende organen naar een door hen aan te wijzen archiefbewaarplaats worden overgebracht. De kosten hiervan komen ten laste van de gemeente of het waterschap. Gedeputeerde staten kunnen voorts aan de minister voorstellen doen voor het beheer van de in een rijksarchiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden van de provincie.

De *gemeenten* beheren de gemeentelijke archiefbewaarplaatsen.

De huidige taakverdeling is tevens de gewenste. Een voorstel wordt gedaan ten aanzien van de uitvoering van de provinciale taak. Omdat er een wet is die de verantwoordelijkheid van de gemeenten regelt, zou het in beginsel niet zo moeten zijn dat er van provinciale zijde allerlei gedetailleerde en per provincie verschillende eisen aan de gemeentelijke archieven worden gesteld. De bemoeienis van de provincies moet liberaler worden en het huidige toezicht moet gewijzigd worden in een steunfunctie, waarbij signalerend en ondersteunend gewerkt dient te worden ten behoeve van de gemeenten.

4.5 SPORT, OPENLUCHTRECREATIE EN TOERISME

Door de toename van vrije tijd en de toegenomen aandacht voor 'gezond leven' zijn sport en recreatie steeds belangrijker geworden voor de burger.

Het gemeentelijk sport- en recreatiebeleid is voornamelijk autonoom en wordt voor een groot deel betaald uit de eigen middelen. Alleen het uitvoeren van de Wet openluchtrecreatie is voorgeschreven. Via het ruimtelijk beleid kan de gemeente gronden bestemmen voor groenvoorzieningen, parken, speelweiden of grote recreatiegebieden.

Samenvatting voorstellen

Geen

Reeds in gang gezet

Geen

Sport

Gewenste verdeling van taken

Tot de *rijkstaken* behoren: het overleg met en de subsidiëring van landelijke sportorganisaties en organisaties die een landelijke steunfunctie vervullen, het topsportbeleid, alsmede de initiëring en subsidiëring van beleidsrelevant onderzoek op het gebied van sport. Verder wordt op beperkte schaal via (lokale) experimenten mede richting gegeven aan vernieuwingen. Deze taken worden uitgevoerd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Het beleid van andere departementen is mede van invloed op het sportbeleid. Het Ministerie van OCW betaalt (via de bekostiging van het onderwijs) mee aan de realisering en exploitatie van gemeentelijke accommodaties. Indien per 1 januari 1997 de decentralisatie van de onderwijshuisvesting naar gemeenten plaatsvindt, zijn gemeenten ook financieel verantwoordelijk voor de huisvesting van het gymnastiekonderwijs.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is belast met de uitvoering van de Wet hygiëne en veiligheid zwemgelegenheden en de Wet milieubeheer.

De *provincies* zijn verantwoordelijk voor de zogenaamde steunfuncties. Dit betreft begeleiding en dienstverlening ten behoeve van organisaties, instellingen, verenigingen of groepen. Het beleid is gericht op deskundigheidsbevordering, sporttechnisch kader, gehandicaptensport, sportieve recreatie, sportgezondheidszorg en administratief-organisatorische dienstverlening. Deze steunfuncties worden in bijna alle provincies uitgevoerd door de provinciale sportraden.

De *gemeente* is het primaire niveau van sportbeleid. Hierbij is in materiële zin vooral sprake van voorwaardenscheppend beleid, hetgeen vooral tot uitdrukking komt in het accommodatiebeleid. Daarnaast wordt via subsidievoorwaarden en overleg met de plaatselijke verenigingen mede richting gegeven aan het lokale sportbeleid.

Er is geen aanleiding om deze taakverdeling te herzien.

Openlucht recreatie en toerisme

Gewenste verdeling van taken

Het *rijk* is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en coördinatie van het recreatiebeleid en het toeristisch beleid op landelijk niveau. De verantwoordelijke ministeries zijn het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Het beleid kende voorheen een sterk ruimtelijk aspect. Dit ruimtelijke beleid was gericht op het verminderen van de spanning tussen de vraag naar en het aanbod van ruimtelijke mogelijkheden voor openlucht recreatie en toerisme. Het beleid concentreerde zich op het scheppen van ruimtelijke mogelijkheden voor de verschillende vormen van recreatie (watersport, verblijfsrecreatie, dagrecreatie en sportvisserij), voornamelijk binnen de stadsgewesten en de gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer. Daarnaast werden de diversiteit en kwaliteit van de openlucht recreatiemogelijkheden bevorderd.

Het toeristisch beleid is altijd gericht geweest op de toeristische promotie, het versterken van de toeristisch-recreatieve marktsector en het bevorderen van de aanleg en de verbetering van de toeristische infrastructuur.

Openlucht recreatiebeleid en toeristisch beleid vielen samen, daar waar het de zorg voor de kwaliteit en kwantiteit van het toeristische produkt betrof.

Door het rijk zijn altijd prioritaire gebieden aangewezen. Indien een gemeente, recreatieschap of ander WGR-verband zich binnen dit gebied bevond, bestond de mogelijkheid voor subsidie in aanmerking te komen. Het rijk betaalde dan maximaal 75% van de kosten van planvorming, grondverwerving en aanleg van voorzieningen. Het resterende deel werd betaald door (samenwerkende) gemeenten, provincies, recreatieschappen of waterschappen of een combinatie daarvan.

Dit kwantitatieve ruimtelijke beleid is verlaten: gekozen is voor een beleid gericht op de kwaliteit van de recreatie (al dan niet gedwongen door financiële noodzaak). Andere overheden en het particulier initiatief wordt een grotere rol dan voorheen toebedeeld. De verantwoordelijkheid voor lokale en regionale recreatievraagstukken wordt nadrukkelijk bij de andere overheden en het particulier initiatief gelegd. Er zijn uitzonderingen gemaakt: Nederland-waterland, de integrale landinrichting van het landelijk gebied, en onderzoeks-, voorlichtings- en onderwijsstaken. Het nieuwe beleid kent vier thema's: natuur en landschap, Nederland-waterland, verstedelijking, en versterking van de sector. De Wet openlucht recreatie is de enige wetgeving op dit terrein. Hierin is met name de verblijfsrecreatie geregeld. Er zijn nauwelijks nog mogelijkheden om nieuwe voorzieningen te realiseren met rijksmiddelen.

Provincies hebben een taak met betrekking tot de coördinatie van het toeristisch-recreatief beleid. De concrete invulling van deze taak kan per provincie verschillen. Ook de mate waarin de provincie betrokken is bij recreatieschappen verschilt. Instrumenten voor het toeristisch-recreatief beleid zijn onder andere subsidieverstrekking, provinciale wetgeving zoals landschapsverordeningen en ligplaatsverordeningen, middelen uit het Groenfonds en bevoegdheden op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening.

In het algemeen is het beleid van de *gemeente* als voorwaardenscheppend te omschrijven. Dit geldt voor zowel recreatief als toeristisch beleid.

Voor sommige typische recreatieve voorzieningen is het beleid ook wel uitvoerend van aard. Naarmate de voorzieningen meer toeristisch en zo commerciëler van aard zijn, is het beleid meer voor-

waardenscheppend. Ten aanzien van toeristisch beleid wordt door actieve gemeenten geïnvesteerd in voorzieningen. Het beheer en onderhoud van dergelijke voorzieningen zijn meestal in private handen. Kleinschalige lokale voorzieningen als fiets- en wandelpaden worden door gemeenten zelf aangelegd en onderhouden. Andere 'toeristische' taken als subsidiëring van de VVV of het ondersteunen van evenementen zijn lokale taken.

Het stimuleren van de openluchtrecreatie wordt door een gemeente meestal in samenwerking met andere gemeenten in een gemeenschappelijke regeling (recreatieschap, gewest) zowel voorbereid als uitgevoerd. De reden voor het oprichten van recreatieschappen komt voort uit de aard van de taak: de voorzieningen zijn gerealiseerd in het buitengebied van gemeenten en hebben nagenoeg altijd een bovenlokale functie. De realisering en instandhouding van deze voorzieningen gaan het financiële draagvlak van afzonderlijke gemeenten te boven. In enkele gevallen participeert de provincie in een recreatieschap. De participatie van het rijk in twee recreatieschappen wordt afgebouwd. De omvang van een recreatieschap is functioneel bepaald: het gebied dat wordt 'beheerd' bepaalt het aantal gemeenten dat deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling. Het is eerder uitzondering dan regel dat de grenzen van een recreatieschap samenvallen met andere gebiedsindelingen. Soms overschrijden recreatieschappen ook provinciegrenzen. Het spreekt voor zich dat voornemens van een recreatieschap moeten passen in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Provincies hebben invloed via de vaststelling van het streekplan.

De relatie met ruimtelijke ordening, milieubeleid en bijvoorbeeld politie leidt tot de conclusie dat de relaties met gemeentelijk beleid dusdanig zijn dat het niet wenselijk is dat het stimuleren van de openluchtrecreatie door een recreatieschap op provinciaal niveau vorm wordt gegeven. Nog los van het probleem dat de provinciale schaal vaak niet het te beheren gebied omvat.

Afhankelijk van het recreatieschap/samenwerkingsverband worden eveneens taken voortvloeiend uit toeristisch beleid uitgevoerd. Toeristisch beleid is echter meestal individueel lokaal beleid. Op onderdelen wordt samengewerkt. Deze samenwerking kan een thematisch karakter hebben (de 'Hanzesteden') of meer functioneel van aard zijn (de aanleg van fiets- of wandelpaden).

Met uitzondering van de positie van de recreatieschappen is er weinig aanleiding voor discussie over wijziging van de taakverdeling. Ten aanzien van recreatieschappen gaat de voorkeur uit naar het laten bestaan van de relaties met gemeenten. Het verleggen van de verantwoordelijkheid voor recreatieschappen naar provinciaal niveau wordt niet wenselijk geacht.

De overige discussies gaan meestal over de vraag welke overheidslaag meer of minder zou moeten doen. Ten aanzien van toeristisch beleid kan worden gesteld dat de beleidsvorming plaats kan vinden door individuele gemeenten. Gemeenten zijn doorgaans niet zwaar belast met de uitvoering van toeristisch beleid.

4.6 SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

De eigen verantwoordelijkheid van de gemeente en de noodzaak van een samenhangend beleid verdienen met name op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) alle aandacht. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verlenen van financiële hulp aan mensen zonder werk, het bevorderen dat burgers (weer) zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien, het bieden van gesubsidieerde arbeid en werkgelegenheid onder bepaalde omstandigheden, het bieden van woonaanpassingen en vervoer aan gehandicapten en het bevorderen dat mensen met een minimum niveau financieel het hoofd boven water houden.

Samenvatting voorstellen

- Ruime experimenteer mogelijkheden voor gemeenten ten aanzien van het werken met behoud van een uitkering.
- De financiële middelen voor de bemiddeling en de begeleiding van langdurig werklozen zouden op termijn naar de uitvoeringsorganen sociale zekerheid (bedrijfsverenigingen, sociale diensten) moeten gaan.
- Gemeenten dienen over ruime bevoegdheden te beschikken om te voorkomen dat burgers met een minimuminkomen te ondersteunen (schuldbemiddeling, schuldregeling en kwijtschelding van gemeentelijke lasten).

Reeds in gang gezet

- Regelingen op het gebied van gesubsidieerde arbeid integreren in één wet (Banenpool, Jeugdwerkgarantiewet, Wet sociale werkvoorziening, Kaderregeling Arbeidsinpassing).
- Versterking van de rol van de overheid bij de arbeidsvoorziening.

Algemeen

De verantwoordelijkheden en taken van gemeenten kunnen als volgt worden onderscheiden.

- a Het verlenen van financiële hulp aan mensen zonder werk, alsmede aan mensen die anderszins financiële ondersteuning behoeven. Hiertoe voeren gemeenten de Algemene Bijstandswet uit. Door actief fraude te bestrijden houden zij het maatschappelijk en politiek draagvlak voor deze collectieve voorziening in stand.
- b Het bevorderen dat mensen (weer) zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. Deze taak die eveneens een rechtstreekse relatie heeft met de Algemene Bijstandswet valt in een aantal onderdelen uiteen:
 - activiteiten in de sfeer van uitstroombevordering (incentive-beleid);
 - instrumentarium op het gebied van volwasseneneducatie;
 - deelname aan Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's);
 - uitvoering Jeugdwerkgarantiewet;
 - maatschappelijke activering (werken met behoud van uitkering).

- c Het bieden van gesubsidieerde arbeid. Gemeenten hebben de banenpool in het leven geroepen, voeren de Jeugdwerkgarantiewet uit, evenals het 40.000-extra-banenplan en doen experimenten met werken met behulp van uitkering.
- d Het bieden van werkgelegenheid onder aangepaste omstandigheden. Hiertoe voeren de gemeenten de Wet sociale werkvoorziening uit.
- e Het bieden van woonaanpassingen en vervoer aan gehandicapten door middel van de Wet voorzieningen gehandicapten.
- f Het bevorderen dat mensen met een inkomen op minimumniveau financieel het hoofd boven water houden en maatschappelijk niet buitengesloten raken. Hiertoe zetten gemeenten eigen instrumentarium in, zoals:
 - minimabeleid;
 - kwijtscheldingsbeleid;
 - schuldhulpverlening;
 - gemeentelijke kredietbanken;
 - activerend welzijnsbeleid.

Op onderdelen (fraudecontrole, incentivebeleid, activering) maken gemeenten gebruik van middelen uit het Fonds sociale vernieuwing.

Er bestaat een grote variatie in relatiepatronen tussen rijk en gemeenten. In vele opzichten wordt de gemeente bestempeld en erkend als de belangrijkste overheidsactor op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid, maar de wijze waarop daaraan vorm wordt gegeven is zeer verschillend. Medebewind is aan de orde bij belangrijke wetten. Deregulering is van groot belang om de gemeente voldoende ruimte te geven voor het voeren van eigen beleid en omwille van de democratische legitimatie. Met de komende Wet Inschakeling Werkzoekenden zullen regelingen op het gebied van gesubsidieerde arbeid worden geïntegreerd. In verband hiermee is nog in discussie welk deel van het algemene deel van het Fonds sociale vernieuwing in deze nieuwe wet wordt geïntegreerd en welk deel naar het gemeentefonds zal worden overgeheveld.

De provincie kan voorwaarden scheppen voor werkgelegenheid, maar heeft verder geen verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid. Er is ook geen aanleiding om daarin verandering te brengen.

In toenemende mate wordt de koppeling gelegd tussen het verstrekken van uitkeringen en het toeleiden naar werk als verantwoordelijkheid van het uitvoeringsorgaan van de sociale zekerheid. Bij de bedrijfsverenigingen is hetzelfde proces gaande. Het kabinet kiest voor dat beleid en het sluit aan bij de opvattingen daarover bij gemeenten. Dat betekent dat herijking van de posities van overheid en sociale partners aan de orde is. Daarbij moeten gemeenten zich realiseren dat hun activiteiten – aan de onderkant van de arbeidsmarkt – aansluiting moeten houden op de arbeidsmarkt. Eén of andere vorm van overleg en afstemming met sociale partners op lokaal niveau zal daarom vereist zijn. Het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (Tica), het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) en de VNG hebben de opdracht aanvaard van de staatssecretaris van SZW om te bezien hoe de regionale samenwerking tussen bedrijfsverenigingen, arbeidsbureaus en sociale diensten kan worden verbeterd.

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de beleidsmatige betrokkenheid van gemeenten bij verschillende onderwerpen leidt tot oplopende financiële verantwoordelijkheid. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: de bijzondere bijstand, de uitstrooincentive en in het kader van de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw): de toeslagensystematiek, de fraudebestrijding en de uitstroombestrijding. Wat dit betreft moet erop gelet worden dat gemeenten niet meer financiële verantwoordelijkheid

toegeschoven krijgen dan zij, gelet op de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en gelet op de ruimte binnen wet- en regelgeving, waar kunnen maken.

Algemene bijstandswet

Gewenste verdeling van taken

De taken van het *rijk* zijn onder andere het stellen van wettelijke kaders voor de uitvoering, het scheppen van voorwaarden voor een effectieve uitvoering en de wetshandhaving.

De voorzitter van gedeputeerde staten is bevoegd te beslissen dat burgemeester en wethouders in een bepaalde situatie onverwijld bijstand moeten verlenen (de zogenaamde voorlopige voorziening).¹³

De ABW wordt door de *gemeenten* uitgevoerd. De taken van de gemeenten zijn onder andere de effectuering van het recht op bijstand, de afstemming van de bijstandsverlening, het bevorderen van de zelfstandige bestaansvoorziening en het mede vormgeven aan het terugdringen van het bijstandsvolume. Met de decentralisatie van de ABW is de taakverdeling herzien.

Toelichting algemene bijstandswet

Per 1 januari 1996 is de herinrichting van de ABW een feit. In de nABW wordt nadrukkelijk gekozen voor gemeentelijke verantwoordelijkheid. Deze neemt toe, allereerst bij het verlenen van bijstandsuitkeringen. De gemeente heeft de bevoegdheid om zelf binnen de door de wet gegeven kaders de hoogte van de uitkering te bepalen door het zogenaamde toeslagenbeleid. De verantwoordelijkheid van de gemeente neemt ook toe bij het bevorderen dat mensen weer zelfstandig in hun bestaan voorzien, bijvoorbeeld bij het zoeken naar werk via trajectafspraken met het arbeidsbureau. Na drie jaar zal de financiële verantwoordelijkheid voor het toeslagenbeleid gebudgetteerd aan de gemeenten worden overgedragen.

Wet sociale werkvoorziening

Gewenste verdeling van taken

De taken van het *rijk* zijn het stellen van wettelijke kaders voor de uitvoering en het verdelen van het daarvoor beschikbare totale budget.

Voor de *provincie* is in de sociale werkvoorziening geen rol weggelegd. De Wet sociale werkvoorziening wordt door de *gemeente* uitgevoerd. De taken van de gemeente zijn onder andere het bevorderen van de gelegenheid tot het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden en het bevorderen van het in dienst nemen van gehandicapten. Hiertoe kan de gemeente werkverbanden aanwijzen.

Toelichting gesubsidieerde arbeid en sociale werkvoorziening

De volgende ontwikkelingen zijn gaande.

- Op het terrein van de (gesubsidieerde) werkgelegenheid zijn de volgende regelingen uitgevaardigd:
- de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen (de zogenaamde 40.000 Melkertbanen);

¹³ Ingevolge artikel 45 van de ABW (artikel 140 nABW).

- de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden (Werken met inzet van uitkeringsgeld);
- de mogelijkheid voor gemeenten om met ingang van 1 januari 1996 experimenten met behoud van uitkering te starten.

Bij alle drie de regelingen is voor de gemeentelijke invalshoek gekozen, zij het dat voor de 40.000 banen in eerste aanleg aansluiting wordt gezocht bij de grote gemeenten en dat voor de experimenteerregeling met inzet van uitkering slechts een beperkt aantal gemeenten aan bod komt.

- In het Regeerakkoord is afgesproken dat stroomlijning van gesubsidieerde arbeid zal worden nagestreefd. Een discussienota hierover is aan de Tweede Kamer aangeboden. Sociale werkvoorziening, Jeugdwerkgarantiewet, banenpools en Kader Regeling Arbeidsinpassing (KRA) zijn onderdeel van deze voorgenomen beleidsoperatie. In deze discussie zijn pregnante vragen aan de orde die nog een indringende gedachtenwisseling aan gemeentelijke zijde behoeven. Uitgangspunt hierbij is dat additionele banen gehandhaafd dienen te blijven. Zowel vanwege in de persoon gelegen factoren, alsook omdat tempo en omvang van werkgelegenheidsuitbreiding achterblijven bij de groei die nodig is. Een ander punt van discussie is de vraag in hoeverre verantwoordelijkheid voor de doelgroep en verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsorganisatie onderscheiden kunnen worden. De Notitie stroomlijning laat gemeenten vrij in hun keuze voor vergaande integratie en verzelfstandiging van bestaande organisaties. Onderzocht dient te worden op welke wijze gemeenten de verantwoordelijkheid voor de verschillende doelgroepen het beste waar kunnen maken.

Arbeidsvoorziening

Gewenste verdeling van taken

Op het terrein van arbeidsvoorziening vertegenwoordigt de *gemeente* de overheid in de RBA's om daar samen met sociale partners binnen landelijk kaders op tripartiete basis verantwoordelijkheid te hebben. De landelijke kaders worden in het CBA bepaald door het *rijk* en de sociale partners gezamenlijk. De *provincie* heeft een adviserende rol in het RBA. Verder voeren provincies een ruimtelijk en regionaal sociaal-economisch beleid, waarmee condities worden gecreëerd voor werkgelegenheidsontwikkeling. De positie van de overheid bij de arbeidsvoorziening wordt herzien. Ook de verantwoordelijkheid van de gemeenten ten aanzien van langdurig werklozen zou moeten worden aangepast.

Toelichting

In discussie is op welke doelgroepen de Arbeidsvoorziening haar aandacht zou moeten richten. De minister van SZW vindt dat de Arbeidsvoorziening zich zo organiseert dat de aandacht voor de moeilijk bemiddelbaren voorop staat. De gemeenten hebben aangegeven dat naar hun opvatting de overheidsmiddelen voor Arbeidsvoorziening bestemd zijn voor scholing en begeleiding van mensen met grote afstand van de arbeidsmarkt. Daarin is de legitimering van overheidsbemoeyenis en financiering gelegen. Gemeenten benadrukken het belang van de afstemming van arbeidsvoorziening op de sociale zekerheid. Dat betekent niet dat een arbeidsvoorzieningsorganisatie zich alleen met langdurig werklozen zou behoeven bezig te houden. Als zij gemakkelijk plaatsbaren bemiddelt, dan moet de financiering van de kosten die daarmee gemoeid zijn echter op een ander wijze, dat wil zeggen: niet uit de overheidsbijdrage, plaatsvinden. Om zeker te stellen dat de overheidsmiddelen aan de beoogde doelgroep worden uitgegeven zijn er twee mogelijkheden: oormerking van deze middelen tot op het niveau van de RBA's dan wel de middelen ter beschikking stellen van de uitvoerings-

organen sociale zekerheid (sociale diensten en bedrijfsverenigingen) die diensten inkopen. De laatste variant heeft de voorkeur van gemeenten, maar zal niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kunnen worden. In het kader van het grote-stedenbeleid wordt een begin gemaakt met het inkopen van diensten door gemeenten. Die mogelijkheden zullen in de komende tijd moeten worden uitgebreid.

De positionering van sociale partners en overheid ten opzichte van elkaar zal in de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet worden herijkt. Daarvoor is een wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend. Dat heeft consequenties voor samenstelling en functioneren van het CBA. Voor gemeenten is van belang dat zij in en/of buiten RBA-verband de samenwerking met werkgevers en werknemers in hun regio blijven onderhouden en uitbreiden. Hoe de toekomst van Arbeidsvoorziening er ook uit ziet, gemeentelijke inspanningen zullen georiënteerd moeten blijven op de ontwikkelingen en mogelijkheden van de reguliere arbeidsmarkt. Daartoe zal ook de samenwerking tussen bedrijfsverenigingen, arbeidsbureaus en sociale diensten worden bevorderd.

Het kabinet wil extra aandacht schenken aan de inburgeringstrajecten voor nieuwkomers. De gemeenten hebben de verantwoordelijkheid daarvoor. Inburgeringstrajecten en contracten omvatten Nederlands als tweede taal, maatschappelijke oriëntatie, begeleiding en schakeling naar vervoltrajecten. In vervoltrajecten is verdere scholing en toeleiding/bemiddeling naar de arbeidsmarkt aan de orde.

Minimabeleid

Gewenste verdeling van taken

Minimabeleid is autonoom gemeentelijk beleid

Toelichting

Onderwerpen als minimabeleid en de gemeentelijke kredietbank liggen in de sfeer van de gemeentelijke autonomie. De relatie tussen het rijk en de gemeenten is op onderdelen precair. Enerzijds voeren gemeenten geen inkomenspolitiek. Het rijk ziet hierop ook nauwlettend toe. Anderzijds worden gemeenten in toenemende mate geconfronteerd met armoedeproblematiek bij hun burgers, veroorzaakt door het feit dat velen structureel van een minimuminkomen moeten rondkomen. Het gemeentelijk lastenbeleid heeft invloed op de bestedingsruimte van burgers met inkomsten op het minimumniveau. Gemeenten willen de bevoegdheid tot kwijtschelding. Zij treffen allerlei vormen van minimabeleid en doen aan schuldbemiddeling en schuldregeling.

Het kabinet heeft de armoedebestrijding ook op zijn agenda geplaatst.