

AAN

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

T.a.v. de Minister

Mevrouw mr. drs. H.G.J. Bruins Slot

Postbus 20011

2500 EA DEN HAAG

datum

2 september 2022

inlichtingen

nummer

ADV-22-03059

onderwerp

Periodieke beschouwing Interbestuurlijke verhoudingen

Geachte mevrouw Bruins Slot,

Leste Nanne,

Op 8 juni 2022 heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen u, de voorzitters van de koepels van de decentrale overheden en de Afdeling advisering van de Raad van State. Besproken is een mogelijk nieuw voorlichtingsverzoek op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State, betreffende de interbestuurlijke verhoudingen.

Naar aanleiding van dit gesprek heeft de Afdeling op 11 juli een voorlichtingsverzoek ontvangen. Het voorlichtingsverzoek omvat drie thema's: taakdifferentiatie, 'uitvoerbaarheid' en 'andere' interventiemechanismen. De vraagstelling is ingegeven door de grote maatschappelijke opgaven waar de verschillende overheden voor staan, de ambities verwoord in het coalitieakkoord en de noodzaak om "samen te werken als één overheid en de inwoners voorop te stellen". Goede interbestuurlijke verhoudingen "en versterking van het partnerschap" worden zaken van groot belang genoemd. De noodzaak wordt gevoeld om de "slagkracht" te vergroten. Om dat te realiseren is "een wendbare overheid" nodig waarbij een instrumentarium beschikbaar moet zijn dat aansluit bij de verschillende opgaven, en dat uitvoerbaar is.

Het verzoek om voorlichting is deze zomerperiode voortvarend opgepakt. Daarbij is echter aan de kant van de Afdeling gebleken dat de vragen uit het verzoek veelomvattend zijn en dat voor de beantwoording hiervan verschillende denkrichtingen mogelijk zijn. Omdat de Afdeling u en de koepels zo goed mogelijk wil ondersteunen in de behoefte aan nadere informatie over de inrichting van de interbestuurlijke verhoudingen, leg ik graag enkele vragen aan u voor ter precisering van het voorlichtingsverzoek. Omdat het verzoek om voorlichting – gegeven de Code interbestuurlijke verhoudingen – door u is gedaan mede namens de koepels, doe ik u dit verzoek schriftelijk toekomen.

1. Taakdifferentiatie

Op het punt van taakdifferentiatie merk ik op dat veel varianten denkbaar zijn. Zo kan in de eerste plaats gedacht worden aan differentiatie binnen één bestuurslaag, door bepaalde gemeenten taken en bevoegdheden toe te kennen met het oog op bepaalde specifieke problematiek die in andere gemeenten niet speelt. Andere gemeenten krijgen die taken en bevoegdheid dan niet toegekend. In het verlengde daarvan kan het grotestedenbeleid genoemd worden dat in periode 1995-2007 functioneerde, waarbij specifiek beleid gevoerd werd ten aanzien van gemeenten met specifieke kenmerken (ondergebracht in een beleidskader).

Een andere variant is dat een bepaald onderwerp in alle gemeenten aandacht behoeft, maar dat uitoefening van taken en bevoegdheid plaatsvindt door een daartoe aangewezen centrumgemeente. Daaraan raakt nog weer een andere variant, waarbij de wetgever voor uitoefening van bepaalde taken, decentrale overheden verplicht tot samenwerking en de territoriale grenzen daarvan bij wet voorschrijft (zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio's). Gemeentelijke samenwerking kan ook vrijwillig tot stand komen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij gelet op de omvang van die samenwerking voor bepaalde gebieden de vraag gesteld kan worden of voor de betreffende taakuitoefening de provincie een te verkiezen alternatief is.

Bij al deze verschillende vormen van taakdifferentiatie dienen steeds de gevolgen voor de democratische legitimatie, de financiële verhoudingen en het interbestuurlijk toezicht in ogenschouw te worden genomen. In uw inleiding bij de eerste vraag krijgen bovengenoemde noties terecht aandacht. Het verzoek dat u hebt voorgelegd aan de Afdeling is voorlichting te geven over welke "(constitutionele) randvoorwaarden" voor taakdifferentiatie gelden dan wel "eventueel zouden moeten worden gecreëerd", en voor welk type taak of bevoegdheid taakdifferentiatie passend zou zijn.

Zoals hierboven uiteen is gezet, is taakdifferentiatie in de zin van onderscheid tussen gemeenten (vgl. artikel 109 van de Gemeentewet) van andere orde dan taakdifferentiatie die tevens gepaard gaat met bestuurlijke differentiatie. In eerdere adviezen en voorlichtingen heeft de Afdeling aangegeven dat de Grondwet en de organieke wetten vormen van differentiatie in beginsel mogelijk maken. Daarbij is wel steeds een goede (en dus specifieke) motivering vereist. Gelet op de veelheid aan varianten verneem ik graag van u of de doelstelling van uw vraag is om een zekere ordening aan te brengen in het vraagstuk van taakdifferentiatie en bestuurlijke differentiatie, of dat uw verzoek meer specifiek ziet op één van de bovengenoemde varianten. Ook verneem ik graag of er specifieke beleidsterreinen zijn waar u in ieder geval het oog op heeft als het gaat de beoogde versterking van de uitvoerbaarheid van maatschappelijke opgaven door middel van taakdifferentiatie.

2. Uitvoerbaarheid

In het kader van uitvoerbaarheid maakt u melding van een op handen zijnde 'uitvoeringstoets decentrale overheden' (UDO). Het betreft, blijkens uw inleiding op de vraagstelling, een toets die ten doel heeft inzichtelijk te maken dat taken uitvoerbaar zijn en dat de bestuurlijke en financiële middelen daarmee in verhouding staan. U vraagt de Afdeling in te gaan op het handelingsperspectief in het geval deze toets positief zou uitvallen, maar de taak toch niet uitvoerbaar blijkt, bijvoorbeeld door gewijzigde financiële ontwikkelingen, samenloop met ander beleid of "aannames die niet realistisch

bleken". In het bijzonder vraagt u daarbij naar de rol die de Minister van BZK in dat verband kan vervullen, gelet op diens coördinerende rol voor het openbaar bestuur.

De regering heeft aangekondigd na de zomer van 2022 de Tweede Kamer inhoudelijk te informeren over wat de UDO precies inhoudt.¹ Het voorlichtingsverzoek vraagt daarmee naar een interventiemechanisme zonder dat al precies duidelijk is wat de betreffende toets inhoudt, wie opdrachtgever van de toets is, welke procedure daarbij wordt doorlopen en wat de positie van decentrale overheden daarbij is. Ik vraag u daarom (indien mogelijk) aanvullende informatie te verstrekken over de inhoud en strekking van de UDO.

In de voorlichtingsvraag zelf wordt gevraagd naar handelingsperspectief voor decentrale overheden, vakministers en specifiek de Minister van BZK in relatie tot deze UDO. Mijn verzoek is deze vraag te specificeren, mede tegen de achtergrond van de voorlichting over de interbestuurlijke verhoudingen die in 2021 is uitgebracht.² In die voorlichting is enerzijds het belang benadrukt om als Rijk en medeoverheden bij taaktoedeling zoveel mogelijk "aan de voorkant" onafhankelijk gevalideerde afspraken te maken in plaats van arbitrage-achtige instrumenten achteraf in te zetten. Anderzijds is daarin geadviseerd de positie van de Minister van BZK in de verhouding met andere bewindspersonen te versterken, met name tot uitdrukking te brengen in (mede-)ondertekening van wetgeving. Met betrekking tot de nu voorliggende vraag ontvang ik daarom graag verduidelijking of het voorlichtingsverzoek zich ten aanzien de Minister van BZK toespitst op diens positie ten opzichte van andere ministers, of op diens positie ten opzichte van de decentrale overheden.

3. Andere interventiemechanismen

De derde voorlichtingsvraag ziet op "andere" interventiemechanismen. In de inleiding op de vraagstelling wordt het interbestuurlijk toezicht toegelicht, als zijnde een interventiemechanisme van de toezichthouder (provincie, Rijk) dat kan worden ingezet indien een andere overheid (gemeente, provincie, waterschap) "nalatig" is in de taakuitoefening en dergelijke nalatigheid "herstelbaar" is. Daarmee biedt het interbestuurlijk toezicht, zo schrijft u, niet altijd een oplossing voor de problemen in de bestuurlijke praktijk. Het is "in zeer beperkte gevallen" van toegevoegde waarde. Verder zou "uit het oogpunt van wederkerigheid" een mogelijkheid moeten bestaan voor decentrale overheden om het Rijk aan te spreken in situaties waarin het Rijk nalatig zou zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van financiële randvoorwaarden voor de uitoefening van de betreffende taak.

De voorlichtingsvraag die hieruit voortvloeit is welke "aanvullende" interventiemechanismen denkbaar zijn, mede vanuit het oogpunt van de wettelijke verplichtingen die op het Rijk rusten ten aanzien van decentralisaties. Ik vraag u ook deze vraag te specificeren. Deze derde vraag plaatst u immers in het verlengde van de tweede vraag: de mogelijkheid om een interventie te plegen als decentrale overheden, ondanks een positief uitgevallen UDO, toch onvoldoende in staat blijken een taak uit te voeren.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 34 682, nr. 92. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 129.

² Voorlichting van de Afdeling advisering van 24 maart 2021 over interbestuurlijke verhoudingen (W04.20.0440/I), bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35570-VII, nr. 97.

De Afdeling heeft in recente adviezen³ gewezen op de systematiek en werking van de Wet revitalisering generiek toezicht.⁴ Daarin wordt het toezicht tussen gemeenten, provincies en het Rijk ingericht aan de hand van een zogenoemde interventieladder, die is uitgewerkt in de daarbij behorende beleidskaders. U refereert daar ook aan in het voorlichtingsverzoek. Wordt dit instrumentarium in de praktijk onvoldoende toegepast of acht u het onvoldoende toepasbaar? Deze vraag is relevant om de voorgelegde vragen in dat verband te kunnen beantwoorden.

Kunt u daarbij ook nader toelichten of de derde vraag ziet op een verdere doordenking van de systematiek van interbestuurlijk toezicht (als uniformerend instrument in de gedecentraliseerde eenheidsstaat)? Of ziet de voorlichtingsvraag op de situatie waarin een niet goed functionerende uitvoering van gedecentraliseerde taken door de decentrale overheden tot bij het Rijk afdwingbare verplichtingen kan leiden?

Tot slot

Ten slotte bestaat de mogelijkheid dat de focus van het voorlichtingsverzoek onderwerp van gesprek kan zijn bij de behandeling van de begrotingsbehandeling van BZK, mede om te vernemen of (en zo ja, waar) bij leden van de Tweede Kamer in het bijzonder behoefte is aan verdere duiding. De uitkomsten daarvan kan de Afdeling vervolgens meenemen in de verdere uitwerking van de voorlichting.

Hoogachtend,

de vice-president,

³ Zie advies van de Afdeling advisering van 16 maart 2022 (W17.21.0371/IV) over de wijziging van de Spoorwegwet ten behoeve van de overwegveiligheid en het advies van de Afdeling advisering van 18 mei 2022 (W05.22.0065/I) over de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden.

⁴ Stb. 2012, 233. Zie ook Kamerstukken II, 2009-2010, 32389, nr. 3.