



Aan de Vice-President van de Raad van State
De heer mr. Th.C de Graaf
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2022-0000354043

Uw kenmerk

Datum 11 juli 2022
Betreft Verzoek voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen

Geachte heer De Graaf,

In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) verzoek ik de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) een voorlichting uit te brengen op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State.

Tijdens ons overleg op 8 juni jl. spraken we over de aanpak van de grote maatschappelijke opgaven waar we als verschillende overheden voor staan. Overheden hebben elkaar hard nodig om de ambities zoals ook verwoord in het coalitieakkoord waar te kunnen maken. Hiervoor is het nodig om samen te werken als één overheid en onze inwoners voorop te stellen.

Goede interbestuurlijke verhoudingen en versterking van het partnerschap zijn hierbij van groot belang. Dit vraagt om onderling vertrouwen, verantwoordelijkheid nemen en een betrouwbare overheid te zijn. Het is nodig de slagkracht van de overheid te vergroten, zodat we de gewenste resultaten kunnen boeken voor onze inwoners.

Om dit te realiseren is ook een wendbare overheid nodig, waar (de inzet van) het bestuurlijk en financieel instrumentarium aansluit bij de verschillende opgaven en taken ook uitvoerbaar zijn. Met het oog hierop vragen wij de Afdeling advies uit te brengen over de volgende onderwerpen:

1. Taakdifferentiatie

Nederland heeft te maken met complexe opgaven die in het hele land gerealiseerd moeten worden, maar tegelijkertijd verschillend uitwerken op lokaal of regionaal niveau. Daarnaast kent Nederland een verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende bestuurslagen. Het takenpakket verschilt tussen overheidslagen, maar niet (of nauwelijks) binnen deze overheidslagen. Dit terwijl taken per provincie of gemeente verschillen qua aard en omvang. Ook verschilt de mate waarin overheden binnen een overheidslaag zijn toegerust om hetzelfde takenpakket uit te voeren. Erkenning van deze verschillen vraagt om een toedeling van taken die hier recht aan doet. De Grondwet en Gemeente- en

Provinciewet maken differentiatie tussen gemeenten en tussen provincies mogelijk. Zo kan eraan gedacht worden niet álle, maar specifieke (centrum)gemeenten een bepaalde verantwoordelijkheid of bevoegdheid toe te kennen. Ook is denkbaar in bepaalde provincies taken toe te kennen die in andere provincies bij gemeenten zijn belegd. Daarnaast kunnen aan besturen van gemeenten of provincies in bepaalde gebieden met specifieke opgaven extra bevoegdheden worden toegekend (zoals bijvoorbeeld al is gedaan met de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek).

Taakdifferentiatie maakt het in potentie mogelijk om taken en bevoegdheden te beleggen waar die het beste uitgevoerd kunnen worden. Maar het roept ook vragen op met betrekking tot de wenselijkheid van verschillen tussen gemeenten en provincies, hoe groot eventuele verschillen mogen zijn, de wijze waarop de financiële verhoudingen kunnen blijven aansluiten, wat differentiatie betekent voor het interbestuurlijk toezicht en de vraag hoe dit democratisch te borgen.

Vraagstelling: welke (constitutionele) randvoorwaarden gelden er en welke randvoorwaarden zouden eventueel moeten worden gecreëerd om taakdifferentiatie als oplossingsrichting voor het vergroten van de slagkracht en uitvoerbaarheid van maatschappelijke opgaven verder mogelijk te maken? Voor welk type taak of bevoegdheid zou taakdifferentiatie passend zijn?

2. Uitvoerbaarheid

Met de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (hierna: UDO) wordt beoogd dat (nieuwe) taken voor een decentrale overheid zodanig vormgegeven worden dat deze uitvoerbaar zijn. Hiervoor is het nodig dat bestuurlijke en financiële arrangementen in balans zijn met elkaar. Ook moet duidelijk zijn dat democratische legitimiteit en slagkracht goed geborgd kunnen worden en dat er duidelijk wettelijk is vastgelegd wat er van het gemeente- en provinciebestuur wordt verwacht.

Ondanks een positieve conclusie op basis van de UDO kan het voorkomen dat de decentrale overheden in de praktijk onvoldoende in staat blijken de taak uit te voeren. Daar kunnen legitieme redenen voor zijn, zoals onverwachte financiële ontwikkelingen, samenloop met ander beleid, of aannames die niet realistisch bleken. Over verschillende beleidsterreinen heen is behoefte aan een handelingsperspectief in een dergelijke situatie.

Vraagstelling: Welk handelingsperspectief is er – voor individuele ministers en decentrale overheden - wanneer de UDO positief is uitgevallen, maar de taak om legitieme redenen in de praktijk (op termijn) niet uitvoerbaar blijkt? Welke rol zou de minister van BZK in zijn coördinerende rol voor het openbaar bestuur kunnen vervullen in die situatie?

3. Andere interventiemechanismen

Zoals hiervoor beschreven is het mogelijk dat, ondanks een positieve conclusie op basis van de UDO, na een periode toch blijkt dat de decentrale overheden onvoldoende in staat blijken de taak uit te voeren. Wanneer daar legitieme redenen voor zijn, biedt het instrument van het Interbestuurlijk Toezicht (hierna:

IBT) niet per definitie de oplossing; de toezichthouder kan tegen dezelfde legitieme redenen aanlopen die buiten de invloed van de betrokken bestuurseenheid liggen en dus niet van nalatigheid gesproken kan worden. Het moet immers wel gaan om 'herstelbare' fouten¹. De toezichthouder moet de uitvoering van de wettelijke taak immers in het uiterste geval over (kunnen) nemen.

Het IBT biedt daarmee niet altijd een oplossing in gevallen dat de uitvoering van een taak door decentrale overheden onvoldoende is. Het instrument van de aanwijzing is in zeer beperkte gevallen van toegevoegde waarde (zie bijvoorbeeld ook het recente advies van de Afdeling over spoorveiligheid). Het IBT is bovendien alleen gericht op het afdwingen van de uitvoering van een wettelijke taak in een individueel geval. Daarnaast zou vanuit het oogpunt van wederkerigheid ook mogelijk moeten zijn dat een decentrale overheid het Rijk aanspreekt, bijvoorbeeld als het Rijk afspraken niet nakomt op het gebied van bestuurlijke en financiële randvoorwaarden. In ons bestuurlijk stelsel is dat nu niet mogelijk.

Vraagstelling: Als het bestaande instrumentarium om de uitvoerbaarheid te verbeteren niet de beoogde resultaten oplevert, wat zouden dan nog aanvullend denkbare interventiemechanismen kunnen zijn, ook uit het oogpunt van de wettelijke plichten die op het rijk rusten (bijvoorbeeld 108 Gemeentewet)?

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot

¹ Dit is niet limitatief uitgewerkt in het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Gedacht moet worden aan overmacht of de inschatting dat indeplaatsstelling de misstand niet kan oplossen.