

Vergaderjaar 2011–2012

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 45

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2012

De motie Bruins Slot (Kamerstukken II, 2011/12, 28 750, nr. 36) verzoekt de regering een zienswijze te ontwikkelen op differentiatie tussen gemeenten naar takenpakket in het kader van de bestuurlijke inrichting. Aan de motie ligt (onder meer) de overweging ten grondslag dat differentiatie in takenpakket kan leiden tot meer toekomstbestendige gemeenten.

De mogelijkheid om differentiatie toe te passen bij de toedeling van taken is expliciet in de wet erkend. Artikel 109 van de Gemeentewet bepaalt sinds 1994 dat bij of krachtens de wet onderscheid gemaakt kan worden tussen gemeenten.

Het kabinet meent dat toepassing van dit artikel per geval moet worden bekeken en een goede motivering vereist. Het kabinet bevestigt zijn opvatting uit het kabinetsstandpunt over decentralisatie en differentiatie van augustus 2009 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 VII, nr. 100) dat voor differentiatie in taaktoedeling per geval een inhoudelijke afweging gemaakt moet worden.

Het kabinet onderscheidt in deze context drie vormen of bronnen van differentiatie (vrij naar het Rob-advies «De gedifferentieerde eenheidsstaat»):

- 1) differentiatie ten gevolge van autonomie;
- 2) differentiatie ten gevolge van beleidsvrijheid in medebewindswetgeving; en
- 3) differentiatie ten gevolge van taaktoedeling (in medebewindswetgeving).

Hieronder zal ik de verschillende vormen nader toelichten. Tot slot zal ik aangeven hoe het kabinet om wil gaan met het instrument differentiatie.

§ 1 Vormen van differentiatie

Ad 1) Differentiatie ten gevolge van autonomie

Gemeenten hebben een open huishouding, hetgeen betekent dat hun taken niet beperkt zijn tot wettelijk opgedragen taken, maar dat zij tot op zekere hoogte zelf kunnen bepalen wat zij tot publieke belangen rekenen. Dat vloeit voort uit hun grondwettelijke positie als zelfstandige bestuurslaag met een eigen volksvertegenwoordiging. Zij kunnen alle onderwerpen oppakken, zolang daarbij niet in strijd wordt gehandeld met hogere regelgeving (bovengrens) dan wel de privésfeer van de burger (ondergrens). De keuzes die gemeenten maken in hun autonome sfeer kunnen sterk verschillen, waardoor de invulling van het autonome takenpakket van de verschillende gemeenten er anders uit ziet. Deze vorm van differentiatie is een wezenskenmerk van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Onder deze noemer valt ook de verantwoordelijkheid die het gemeentebestuur heeft voor de eigen organisatie. Het besluit van gemeenten om taken onder te brengen in een samenwerkingsverband valt bijvoorbeeld onder deze autonome ruimte. Door deze wijze van invullen van de gemeentelijke autonomie ontstaat ook differentiatie in de bestuurlijke vormgeving en uitvoering van beleid.

Als gemeenten taken niet (volledig) zelfstandig willen uitvoeren, kunnen zij onder meer kiezen voor een ambtelijke fusie, het onderbrengen van taken bij een centrumgemeente en het aangaan van een gemeenschappelijke regeling voor een specifiek beleidsterrein. Op deze wijze besluit de gemeente zelf of zij zelf of een andere gemeente namens hen een taak uitvoert. Het voordeel van deze gemeentelijke verantwoordelijkheid is de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de afwegingen hierover. Het kabinet vindt deze betrokkenheid van de gemeenteraad bij afwegingen rond het aangaan van samenwerking belangrijk, omdat het gaat om taken die de eigen inwoners raken en waar de raad een controlerende en kaderstellende taak heeft.

Ad 2) Differentiatie ten gevolge van beleidsvrijheid in medebewindswetgeving

Wanneer gemeenten bij een medebewindstaak beleidsvrijheid krijgen, hebben zij de mogelijkheid eigen afwegingen te maken binnen de grenzen van de gegeven beleidsvrijheid. Dit kan leiden tot verschillen in (de uitvoering van) beleid tussen de gemeenten.

Het kabinet vindt ook deze vorm van differentiatie essentieel, omdat die de eigenstandigheid van gemeenten en de betekenis van de lokale democratie bevestigt. Ook deze vorm van differentiatie is een wezenskenmerk van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten kunnen goed inspelen op de eigen lokale situatie en verbindingen aanbrengen tussen verschillende beleidsterreinen die voor hun gemeenschap wenselijk zijn. De vitaliteit van de lokale democratie is gebaat bij de ruimte voor lokale afweging.

Met de decentralisatievoornemens die dit kabinet doorvoert, krijgen gemeenten meer ruimte om lokaal maatwerk aan te brengen en zal in de praktijk meer differentiatie tussen gemeenten ontstaan door andere keuzes in de beleidsuitvoering. Het kabinet heeft daarom in de Bestuursafspraken 2011–2015 afspraken gemaakt om gemeenten zo te positioneren dat zij deze rol kunnen vervullen. Beleidsvrijheid is daarom een belangrijk uitgangspunt bij de verdere uitwerking van de decentralisatievoorstellen.

Ad 3) Differentiatie ten gevolge van taaktoedeling (in medebewindswetgeving)

Bij deze vorm van differentiatie worden bij wet taken of bevoegdheden bij een groep gemeenten neergelegd, maar niet bij alle. In de eerder genoemde brief over decentralisatie en differentiatie is al aangegeven dat het kabinet verschillende motieven kent om taken dan wel bevoegdheden selectief toe te delen, zoals efficiëntie of de mate waarin gemeenten met een probleem te maken hebben. Als rode lijn wordt geduid dat de inhoudelijke noodzaak bepalend is voor de vraag of taken en bevoegdheden selectief worden toegedeeld.

Voorbeelden van deze wijze van taakdifferentiatie zijn de maatschappelijke opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning), waarbij 43 centrumgemeenten de voorzieningen voor dak- en thuislozen organiseren voor ook het omliggende gebied, en de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet) waarin grote steden de bevoegdheid hebben gekregen aanvullende eisen te stellen aan de huisvesting in bepaalde wijken. Een ouder voorbeeld is bijvoorbeeld de Wet op de bejaardenoorden waar de grote steden als provincie werden behandeld.

§ 2 Zienswijze kabinet op differentiatie

Het kabinet onderscheidt twee wijzen om het gebruik van taakdifferentiatie te vergroten: via selectieve toedeling in medebewindswetgeving en door gemeenten zelf via de invulling van hun autonomie of beleidsvrijheid in medebewindswetgeving.

2.1 Differentiatie door gemeenten zelf

Met de Bestuursafspraken heeft het kabinet aangegeven zich te zullen inspannen gemeenten meer beleidsvrijheid te zullen geven in medebewindswetgeving.

Vanzelfsprekend is er voor het kabinet geen rol weggelegd bij differentiatie ten gevolge van autonomie of de invulling van beleidsvrijheid bij medebewind. Een uitzondering hierop vormt de verantwoordelijkheid die het kabinet heeft bij decentralisatie. Het kabinet heeft met de VNG hierover in de Bestuursafspraken 2011–2015 afgesproken dat gemeenten zelf komen tot bovenlokale uitvoering op onderdelen van de decentralisaties Werken naar vermogen en Jeugdzorg. Indien gemeenten hier geen goede invulling aan geven, bepaalt het Rijk hoe dit georganiseerd wordt. Mijn ambtsvoorganger heeft dit toegelicht in de brief met een reactie op de motie Schouw over de relatie tussen het uitgangspunt van onderop en verplichte bovenlokale uitvoering op onderdelen van de decentralisaties (Kamerstukken II, 2011/12, 28 750, nr. 42).

Het kabinet kan gemeenten wel ondersteunen bij de vormgeving van samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld door kennis te ontwikkelen over intergemeentelijke samenwerking en die te verspreiden via het netwerk van het Consortium Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking (www.Platformintergemeentelijkesamenwerking.nl). Het kabinet biedt een stimulerende rol voor de doorontwikkeling van de leercommunity van professionals van overheden, wetenschap en bedrijfsleven. Het doel is de samenwerkingspraktijk te versterken.

Via dit Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking zijn recent rapporten verschenen over onder meer de centrumgemeenteconstructie. Voorbeelden hiervan zijn het rapport *Samenwerken is evenwichtskunst* en *Samenwerken aan bestuurskracht en Grip op Samenwerking* die in opdracht van het ministerie van BZK zijn uitgebracht.

Het kabinet is daarnaast verantwoordelijk voor de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en daarmee de mogelijkheden voor gemeenten om op publiekrechtelijke basis met elkaar samen te werken. Op dit moment werk ik aan een wijziging van de Wgr om gemeenten beter te faciliteren bij publiekrechtelijke samenwerking. Het kabinet streeft ernaar dit wetsvoorstel in het najaar van 2012 in te dienen bij Uw Kamer.

2.2 Differentiatie via selectieve toedeling in medebewindwetgeving

De wetgever kan bij het beleggen van taken/verantwoordelijkheden taakdifferentiatie toepassen. Het gaat dan om de eerder genoemde mogelijkheid om taken te beleggen bij centrumgemeenten of toe te delen aan een deel van alle gemeenten. Wanneer de wetgever de behoefte heeft te differentiëren tussen gemeenten, kan dit bij of krachtens de wet. De inzet van differentiatie dient volgens het kabinet wel van geval tot geval bekeken te worden.

Een algemeen uitgangspunt voor het kabinet is dat voorkomen moet worden dat door toepassing van taakdifferentiatie door het kabinet twee soorten gemeenten ontstaan, waarbij de ene groep taken uitvoert voor de andere, waardoor een soort beheergemeenten ontstaat (in het debat ook wel aangeduid met A- en B-gemeenten).

Gemeenten horen dezelfde verantwoordelijkheden te hebben, maar in de uitvoering is maatwerk mogelijk. Differentiatie door selectief taken toe te delen in medebewindwetgeving kan daarbij nuttig zijn, maar alleen wanneer de inhoud daarom vraagt en niet (alleen) om bestuurskrachtproblemen van gemeenten op te lossen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies