

Vergaderjaar 2023–2024

36 081

Regels over het voortduren van de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking en tot wijziging van die wet (Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wvb)

M

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2024

Tijdens de behandeling van de Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wet verplaatsing bevolking (36 081), op 28 maart 2023, is door het lid Dessing aan de Minister van Justitie en Veiligheid gevraagd hoe het betreffende wetsvoorstel en de waarborgen van het lokaal zelfbestuur zich tot elkaar verhouden. Ook is gevraagd of Nederland een mechanisme kent waarmee decentrale overheden besluiten van het Rijk die de lokale autonomie schaden, kunnen aanvechten. Hierbij is verwezen naar het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa in november 2021, waar hierover een amendement is aangenomen. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft laten weten dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hier een reactie op zou geven per brief. Bij dezen doe ik deze toezegging¹ gestand.

Vooropgesteld: de gemeentelijke autonomie is een belangrijk wezenskenmerk van onze decentrale overheden. Niet voor niets is dit beginsel al sinds 1814 in de Grondwet verankerd. Gemeentebesturen en provinciebesturen zijn vrij om zaken op te pakken als de landelijke wetgever dat nog niet, of niet uitputtend heeft gedaan. Het is aan ons als actoren in het wetgevingsproces om waar mogelijk die ruimte te laten bestaan. De autonomie van gemeente- en provinciebesturen staat er echter, zoals de Minister van Justitie en Veiligheid ook tijdens het debat van 28 maart 2023 heeft aangegeven,² niet aan in de weg dat de besturen van gemeenten en provincies in medebewind kunnen worden geroepen. Ook die mogelijkheid bestaat sinds het ontstaan van onze eenheidsstaat.

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie staat niet in de weg aan het bij wet opdragen van taken in medebewind. Het Handvest maakt geen onderscheid tussen wat wij in Nederland autonomie en medebewind

¹ T03582.

² *Handelingen I 2022/23*, nr. 24, item 7, p. 30.

noemen. Het begrip autonomie, zoals gebruikt in het Handvest, ziet met name op de beleidsvrijheid die lokale overheden hebben wanneer zij taken uitvoeren. Op wier initiatief deze taken worden opgepakt, is in het licht van het Handvest minder relevant. Het is dus niet zo dat het Handvest als norm heeft dat decentrale overheden uitsluitend op eigen initiatief bepaalde activiteiten ontplooiën. Wel dienen de taken van de decentrale overheden een zekere omvang en substantie te hebben. Dit laatste is in Nederland nadrukkelijk het geval: Nederlandse gemeenten hebben een breed en omvangrijk takenpakket.

Als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zet ik mij iedere dag in, conform mijn opdracht in artikel 116 van de Gemeentewet, voor het bevorderen van de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur. Ten aanzien van zaken waarbij verschillen tussen gemeenten onderling echt onwenselijk zijn, is beleidsvrijheid voor gemeentebesturen echter niet mogelijk, ook wanneer zij wel met de uitvoering worden belast. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het organiseren van verkiezingen of het verstrekken van paspoorten. Ook geldt dit voor andere zaken, bijvoorbeeld wanneer een landelijk vraagstuk alleen kan worden opgelost wanneer gemeentebesturen hier gezamenlijk mee worden belast. Hoeveel beleidsvrijheid wenselijk is, is uiteindelijk een afweging die de wetgever per beleidsdomein moet maken.

Wel zal bij nieuwe taken waarin geen beleidsvrijheid mogelijk is, altijd de vraag moeten worden gesteld of die taak wel bij gemeentebesturen past, of dat dit op een andere manier georganiseerd zou moeten worden. Om die vraag nadrukkelijker deel uit te laten maken van wetgevingsprocessen, werk ik aan een Beleidskader decentraal bestuur, zoals aangekondigd in de Actieagenda Sterk Bestuur.³ Ook is dit onderdeel van de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) die bij nieuwe wetgeving wordt toegepast. In het bijzondere geval van de Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wet verplaatsing bevolking roep ik in herinnering dat de Minister van Justitie en Veiligheid er in het debat op heeft gewezen dat de voortduringswet verplicht volgt op de inwerkingstelling van de genoemde artikelen van de Wet verplaatsing bevolking. De wetgever heeft hier al lang geleden gekozen voor een medebewindstaak voor de burgemeester en dit is niet met de voortduringswet gebeurd.

Het lid Dassing heeft ook gevraagd naar een mechanisme voor decentrale overheden voor het aanvechten van beslissingen van het Rijk. Bij deze laatste vraag is ook verwezen naar het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa in november 2021, waar een amendement is aangenomen met betrekking tot de aanbevelingen gericht aan Nederland. Het amendement zag op een mechanisme voor decentrale overheden om besluiten van het Rijk aan te vechten. Mijn ambtsvoorganger Minister Ollongren heeft naar aanleiding van deze aanbeveling voorlichting gevraagd aan de Raad van State.

De Raad van State heeft in 2021 een voorlichting uitgebracht waarin vraagtekens worden gezet bij een permanent mechanisme van geschillenbeslechting. Mijn ambtsvoorganger heeft vervolgens aan de Kamer laten weten dat het kabinet meer zag in een goede voorbereiding van nieuw beleid dat decentrale overheden raakt zodat geschillen zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden. In incidentele gevallen zou een arbiter van toegevoegde waarde kunnen zijn.⁴ Ik sluit mij hierbij aan.

Gemeentebesturen kunnen vanuit het Rijk alleen bij of krachtens de wet in medebewind worden geroepen. Dat is op zichzelf al een zeer sterke waarborg voor de autonomie van decentrale overheden. Er zijn dan ook

³ Kamerstukken II, 2022/23, 33 047, nr. 25.

⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 30 184, nr. 37.

verschillende wettelijke bepalingen in de Gemeentewet en afspraken in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen die maken dat dergelijke wetgeving alleen na goed interbestuurlijk overleg tot stand kan komen. Daarbij is sprake van een sterke democratische legitimatie, omdat beide Kamers vervolgens met die wetgeving moeten instemmen. Het aanvechten van een beslissing om gemeentebesturen in medebewind te roepen, betekent hierdoor in de praktijk het aanvechten van door de wetgever vastgestelde wetgeving, al dan niet met een beroep op de Grondwet. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat ons stelsel hierin niet voorziet en de Grondwet geen juridische aanknopingspunten bevat waaraan de rechter een dergelijke keuze van de wetgever zou kunnen toetsen. Waar het kabinet wel werkt aan een wetsvoorstel dat voorziet in toetsing aan de Grondwet, door de aanpassing van artikel 120 van de Grondwet, betreft dit de toetsing aan klassieke grondrechten, conform de hoofdlijnenbrief.⁵ Dit is van een andere orde dan het toetsen van besluiten van de wetgever bij het opleggen van medebewind.

De Gemeentewet bevat wel een aantal relevante bepalingen, maar deze hebben geen hogere status waaraan een rechter een juridisch oordeel kan verbinden. Artikel 117 van de Gemeentewet bevat in het tweede lid een decentralisatiebeginsel, maar ook deze bepaling laat de uiteindelijke keuze aan de wetgever. Bovendien staat deze bepaling in de normenhiërarchie niet boven andere wetten. Dit roept de vraag op aan welke normen zou moeten worden getoetst wanneer een mechanisme van geschilbeslechting of beroep zou worden overwogen. Ook het Handvest inzake lokale autonomie bevat immers geen rechtstreeks werkende bepalingen op dit punt. Ook overigens is het twijfelachtig of de keuze om gemeentebesturen wel of niet in medebewind te roepen, zich leent voor rechterlijke toetsing.

Het is immers sterk de vraag in hoeverre het wenselijk is als overheden dergelijke beslissingen over de inrichting van het bestuur in Nederland aan een rechter ter toetsing zouden willen voorleggen. Net als mijn ambtsvoorganger zie ik meer in een goede voorbereiding van nieuwe wetgeving en een permanent gesprek tussen de overheden met begrip voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Zo bereiken we als overheden gezamenlijk in mijn optiek het meest.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

⁵ Hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing, 1 juli 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VII, nr. 169. Zie ook de brieven van 2 april 2024 van de Minister van BZK en de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer over het toetsingskader constitutionele toetsing en de kabinetsreactie op de initiatiefnota-Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van constitutionele toetsing. Beide brieven zijn tevens verzonden aan de Eerste Kamer, EK 34 430 / 36 344, AG