

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2022

Op uw verzoek bied ik uw Kamer hierbij twee rapporten inzake het decentraal bestuur aan. Al lange tijd loopt een discussie over de betekenis van maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen voor het openbaar bestuur. In mijn hoofdlijnenbrief van 24 januari jl. heb ik beschreven dat de centrale en decentrale overheden voor de taak staan om gezamenlijk bij te dragen aan het oplossen van grote maatschappelijke opgaven van de komende tijd.¹ Als Minister van BZK ben ik verantwoordelijk voor de inrichting van het openbaar bestuur opdat het openbaar bestuur goed kan functioneren en de democratische grondslagen tot hun recht komen. In opdracht van mijn ministerie zijn twee onderzoeken uitgevoerd door prof. mr. dr. D.J. Elzinga en B&A Groep, die ik u hierbij doe toekomen.

1. Bouwstenen beleidskader decentraal bestuur

In het rapport «Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur» van prof. mr. dr. D.J. Elzinga wordt geconstateerd dat er een veelheid aan decentrale bestuursvormen bestaat zonder duidelijke criteria voor taaktoedeling aan deze bestuursvormen. Het rapport bevat aanbevelingen voor meer consistentie en regie in het openbaar bestuur ten behoeve van goede interbestuurlijke verhoudingen en een sterk binnenlands bestuur. De heer Elzinga bouwt voort op andere gezaghebbende analyses en rapporten van o.a. de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur.²

¹ Kamerstukken II, 2021/22 35 925 VII, nr. 129.

² Raad van State, *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*, maart 2021. ROB, *Rust, reinheid en regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, maart 2021. ROB, *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*, juni 2021.

De zeven kernaanbevelingen van de heer Elzinga zijn:

1. Geef de Minister van BZK een sterkere coördinerende bevoegdheid voor de taaktoedeling in het decentraal bestuur door het vaststellen van een beleidskader decentraal bestuur.
2. Geef in het beleidskader een duidelijker profiel aan de functies van de verschillende bestuursvormen zonder primaat voor de ene of de andere bestuursvorm.
3. De norm van «voldoende financiering» moet zowel op medebewind als op autonome taken consequent worden toegepast.
4. In het beleidskader decentraal bestuur kunnen voornemens worden opgenomen voor het doorvoeren van wettelijke aanpassingen ter versterking van de coördinerende bevoegdheid van de Minister van BZK.
5. Invoering van een mede-ondertekenings-bevoegdheid van de Minister van BZK.
6. Nader onderzoek naar nieuwe vormen voor het regionaal bestuur.
7. Nader onderzoek naar vormen van conflictbeslechting.

De belangrijkste aanbeveling is om de Minister van BZK een sterkere coördinerende bevoegdheid te geven voor de taaktoedeling in het decentraal bestuur om meer samenhang en minder verkokering in het openbaar bestuur te realiseren. Dit kan door op korte termijn op basis van bestaande wetgeving in een beleidskader decentraal bestuur uitgangspunten en toetsstenen te formuleren voor de taaktoedeling in medebewind aan decentrale bestuursvormen. Het ligt volgens het advies in de rede om taken met aanzienlijke beleidsvrijheid toe te delen aan provincies en gemeenten omdat deze bestuursvormen een gekozen volksvertegenwoordiging hebben die gelegitimeerd kaders kan stellen voor de invulling van beleidsvrijheid en de toepassing daarvan kunnen controleren. Bij meer uitvoerende taken kan ook worden afgewogen of deze kunnen worden toebedeeld aan andere vormen van bestuur, zoals (gedeconcentreerd) functioneel bestuur of zelfstandige bestuursorganen. Een ander element voor dit beleidskader kan zijn hoe invulling te geven aan het regionaal bestuur op een manier die zorgt voor voldoende slagkracht zonder dat dat ten koste gaat van goed gelegitimeerd bestuur.

2. Empirische verkenning taken en beleidsvelden decentrale overheden

Het onderzoeksbureau B&A Groep heeft een empirische verkenning naar reeds bestaande taken en beleidsvelden van decentrale overheden uitgevoerd. Er is daartoe een meting uitgevoerd van de decentrale autonomie van decentrale overheden. Decentrale taken zijn in de meerderheid beperkt beleidsvrij, wat betekent dat de uitvoering van de taak door het rijk verplicht is gesteld en dat voor de uitvoering in meerdere of mindere mate rijksregels gelden. Er zijn daarnaast volgens B&A grote verschillen tussen de beleidsvrijheid vanaf papier en beleidsvrijheid zoals die wordt ervaren door het decentraal bestuur. Dat kan volgens B&A worden verklaard door beschikbaarheid van financiële middelen, aanwezige kennis van de ambtelijke organisatie, de politieke ruimte die onbenut blijft en de regionale samenwerking die de beleidsvrijheid beperkt. De bevindingen uit dit rapport zijn in lijn met de probleemanalyse uit het rapport van de heer Elzinga. Ook diens aanbevelingen sluiten daarmee aan op de bevindingen van B&A Groep.

3. Bezinning op de positie van het lokaal bestuur

In mijn hoofdlijnenbrief van 24 januari jl. heb ik geschreven dat de maatschappelijke opgaven veel vragen van het gehele openbaar bestuur en dat ik mij inzet voor een sterk binnenlands bestuur, goede interbestuur-

lijke verhoudingen en stabiele financiering. Gemeenten en provincies zijn een bestuursvorm met een gekozen volksvertegenwoordiging waarbij beleidsvrijheid het uitgangspunt is. De grondwettelijke autonomie van gemeenten en provincies zou niet in materiële zin beperkt moeten worden, bijvoorbeeld door tekorten bij de financiering van medebewind.

De rapporten van de heer Elzinga en B&A-groep geven belangrijke handvatten en aanbevelingen voor taaktoedeling aan het decentraal bestuur in brede zin opdat decentrale bestuursvormen taken toebedeeld krijgen die passen bij de kenmerken ervan, zoals die in de Grondwet zijn neergelegd. Daarbij gaat het niet alleen om gemeenten en provincies, maar ook over andere bestuursvormen zoals functionele bestuursvormen – waaronder de waterschappen – en gedeconcentreerde bestuursvormen zoals diensten, agentschappen of ZBO's.

In deze aanbevelingen zit ook de meerwaarde ten opzichte van de uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO) waar ik aan werk, waarmee effecten van nieuw beleid voor medeoverheden aan de voorkant inzichtelijk gemaakt worden. Een – door het kabinet vastgesteld – beleidskader decentraal bestuur kan in brede zin de uitgangspunten en toetsstenen bevatten voor de keuze tussen de verschillende bestuursvormen. Indien de keuze valt op een van de medeoverheden kunnen vervolgens via de uitvoeringstoets de effecten van die keuze in kaart worden gebracht. Op die manier wil ik me ervoor inzetten dat het decentraal bestuur zijn taken naar behoren kan uitvoeren.

De rapporten worden ook betrokken bij de uitvoering van twee moties die door uw Kamer zijn aangenomen. Ten eerste de motie-Van Dijk over de gevraagde discussie over de bestuurlijke inrichting.³ En ten tweede de motie-Van Dijk/Grinwis over de versterking van de Minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor de inrichting van het decentraal bestuur.⁴

Ik ga over de inzichten en aanbevelingen uit deze rapporten het gesprek aan met het decentraal bestuur om te bezien of zij meerwaarde zien in een beleidskader decentraal bestuur. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten van deze gesprekken voor de zomer informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 513, nr. 14.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 90.