

Uitgeschreven versie podcast De Wettenfabriek aflevering 2.2: Over spreiding en dwang: wanneer mag het Rijk gemeenten een taak opleggen?

Verteller: Welkom bij De Wettenfabriek, de podcast over wetten. Mijn naam is Kees Dorresteyn en in deze aflevering kijken we naar de taakverdeling tussen de Rijksoverheid en gemeenten. Waar gaan gemeenten eigenlijk over? En wanneer mag het Rijk gemeenten verplichten om taken uit te voeren?

Dat horen we in deze aflevering van staatssecretaris Eric van der Burg... **Eric van den Burg:** Het is niet zo dat het Rijk het hoofdkantoor is van Nederland en gemeentes de bijkantoren. **Verteller:**

Burgemeester van Utrecht Sharon Dijksma **Sharon Dijksma:** Wat dan inderdaad niet helpt, is door voortdurend conflict onderling te hebben. **Verteller:** En hoogleraar Solke Munneke **Solke Munneke:**

De lastige vraag is natuurlijk vooral: als ze er beide over gaan, hoe los je dan eventuele meningsverschillen op? Dat is in de praktijk soms nog wel een lastig probleem. [Fragment De Telegraaf, 3 april 2023](#):

Reporter: Het AZC in Ter Apel barst uit zijn voegen. De afgelopen weken komen er diverse verhalen naar buiten over mensonterende toestanden. Dat er mensen slapen op het gras, op stoelen, en het personeel zegt dat het ook echt niet langer kan.> **Verteller:** Er was de afgelopen tijd veel te doen om de voorgestelde spreidingswet, asielwet of dwangwet, waarmee het kabinet de opvang van asielzoekers beter over gemeenten wil verspreiden.

Eric van den Burg: De wet heet formeel Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen. In de volksmond wordt die afhankelijk van wie je spreekt, de spreidingswet genoemd of de dwangwet genoemd.

Tegenstanders noemen hem de dwangwet, <[Fragment Goedemorgen Nederland, omroep WNL, 2 maart 2023](#):

Kamerlid Joost Eerdmans: Ja spreiden en verleiden wordt het dan eufemistisch genoemd, het is natuurlijk een dwangwet.> **Eric Van der Burg:** Voorstanders noemen hem de spreidingswet <[Fragment Goedemorgen Nederland, omroep WNL, 2 maart 2023](#):

Kamerlid Laurens Dassen: Daarvoor is die spreidingswet, die zorgt er juist ook voor dat je mensen kleinschalig kunt opvangen.> **Eric van der Burg:** Ja, ik ben een voorstander, dus voor mij is het de spreidingswet,

maar ik vind het ook heel raar dat die de naam dwangwet krijgt in de volksmond. Waarom? We hebben in de wet vastgelegd dat het een taak is om onderwijs te regelen in scholen, in gemeentes.

Niemand noemt dat een dwangwet. Er ligt een taak bij gemeentes om uitkeringen te geven of om vuilnis op te halen of om welzijnsvoorzieningen te bieden. Niemand noemt dat een dwangwet. Dit is qua systematiek exact hetzelfde, maar omdat het hier dan niet over onderwijs gaat of welzijn of zorg,

of vuilnis ophalen of zwembaden aanleggen, maar over asielzoekers, en omdat je d'r tegen bent, gaan mensen het dwangwet noemen. <[Fragment Tweede Kamer der Staten-Generaal, 5 april 2023](#):

Kamerlid Geert Wilders: Geen dwangwetten met nog meer asielzoekerscentra in ons al overbevolkte land.> **Verteller:** Van der Burg wil met zijn wet zorgen dat alle gemeenten een rol gaan vervullen bij het opvangen van asielzoekers.

Eric van der Burg: De spreidingswet komt erop neer dat alle gemeentes in Nederland de taak krijgen om asielzoekers op te vangen, want wat je nu ziet is dat het op basis van vrijwilligheid gaat en dat ongeveer de helft van de gemeentes dat wel doet en de andere helft van de gemeentes dat niet doet, maar door die helft die het wel doet grosso modo veel te veel

moet doen ten opzichte van als je het eerlijk zou verdelen over het land. **Verteller:** De spreidingswet verdeelt, of spreidt, dus de groep op te vangen asielzoekers over Nederland. Alle gemeenten moeten daaraan meedoen. De staatssecretaris heeft bovendien iets verzonnen om gemeenten zo ver te krijgen extra asielzoekers op te vangen. <[Fragment ABBA, money, money, money, 1976](#): Kort fragment uit het nummer *Money, Money, Money* van de muziekgroep ABBA.> **Eric van der Burg:** Op het moment dat je meer doet dan je moet doen, dan kun je daar geld voor krijgen en dat geld is dan vrij besteedbaar zodat je echt kunt zeggen: wij doen 100 plekken meer. Dat levert per plek en 2,5 duizend euro op. Is 2,5 ton. Nou, die 2,5 ton kunnen wij besteden om het zwembad in het dorp open te houden of om een voetbalveld op te knappen. **Verteller:** De spreidingswet is een voorbeeld van hoe de taken verdeeld kunnen worden in onze 'gedecentraliseerde eenheidsstaat'. Hoogleraar staatsrecht Solke Munneke licht dat toe. **Solke Munneke:** Een gedecentraliseerde eenheidsstaat wil eigenlijk zeggen dat het land niet vanuit één punt wordt bestuurd. Niet alles vanuit Den Haag, maar dat burgers iets te zeggen hebben over hun eigen gebied, hun eigen gemeente, hun eigen provincie. Dat we dus zoiets hebben als lokale democratie. Dat roept natuurlijk de vraag op: wat is dan de verhouding tussen zo'n gemeente en zo'n provincie en het rijk? Wie gaat dan waar over? Wie kan wie bijsturen? De gedecentraliseerde eenheidsstaat is eigenlijk een soort van manier om daarover afspraken te maken, om te zeggen hoe de verhouding is tussen de Rijksoverheid en die andere onderdelen waaruit Nederland bestaat. Maar dat als er conflicten ontstaan, als er problemen ontstaan, dat de centrale overheid, het Rijk, kan ingrijpen. Dat is in essentie de gedecentraliseerde eenheidsstaat. <[Fragment Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 mei 2018](#): Kamerlid Kathalijne Buitenweg: Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat.> <[Fragment Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31 oktober 2019](#): Kamerlid Mona Keijzer: Tegelijkertijd hebben we nou eenmaal een gedecentraliseerde eenheidsstaat, dus je kunt wel van alles vinden over wat er op lokaal niveau gebeurt, maar wij gaan er niet altijd over hier. Dus je kunt wel van alles vinden over wat er op lokaal niveau gebeurt, maar wij gaan er niet altijd over hier.> <[Fragment Tweede Kamer der Staten-Generaal, 5 april 2023](#) Minister Wopke Hoekstra: Dat is hoe we onze gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben georganiseerd.> **Solke Munneke:** Waar gaat het Rijk over en waar gaat de gemeente over? Nou, ik denk dat het makkelijke antwoord is dat het Rijk over heel Nederland gaat en de gemeente over zijn eigen grondgebied. Maar dat is misschien wel een beetje flauw. Je kan ook zeggen, het Rijk gaat natuurlijk over, ja over alles wat een soort van in het publieke belang is en gemeenten, gemeentebesturen, gaan over gemeentelijke belangen. **Verteller:** Wie gemeentelijke belangen zegt, zegt Sharon Dijksma. Naast burgemeester van Utrecht is zij voorzitter van de VNG, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. **Sharon Dijksma:** In het algemeen kan je zeggen dat het Rijk vooral de wetgeving vaststelt en de gemeenten heel vaak die wetgeving uitvoeren, maar daar heb je zeker ook vaak beleidsvrijheid in. Dus bijvoorbeeld als het gaat om de jeugdzorg dan is het zo dat de landelijke regelgeving over 'wie heeft daar precies recht op?' in Den Haag wordt gemaakt, maar de uitvoering, het contracteren van de partners die aan de slag gaan, de wijze waarop je dat doet: daar zit ook heel veel beleidsvrijheid voor gemeenten. **Verteller:** Het uitvoeren van die regels uit 'Den Haag', dat wil zeggen van de Rijksoverheid, dat heet medebewind. **Solke Munneke:** Ja medebewind, dat is iets wat heel veel voorkomt. Dat wil zeggen dat gemeentebesturen uitvoering

geven aan landelijke regels, dus dan is er een landelijke wet, bijvoorbeeld de Participatiewet of de Omgevingswet straks misschien, en die moeten worden uitgevoerd, die moeten worden geconcretiseerd voor die afzonderlijke gemeenten. Dus dan maken gemeenten nadere regels of ze verlenen vergunningen of zoiets. Dat doen ze dan ter uitwerking van die achterliggende landelijke wetgeving. **Eric van der Burg:** De gemeente is geen uitvoeringsorganisatie van het Rijk, maar een zelfstandig orgaan. Het is niet zo dat het Rijk het hoofdkantoor is van Nederland en gemeentes de bijkantoren. Op sommige zaken ligt wel vast in de wet waar gemeentes aan moeten voldoen. Je kunt niet als gemeente zeggen: Ik vind de uitkering in Nederland te laag of te hoog, ik keer het dubbel uit. Of: Nee, ik ben tegen religieus onderwijs in onze gemeente. Alleen maar openbaar onderwijs. Dat ligt vast in wet- en regelgeving. Dat zijn de kaders die zijn gesteld. Maar verder zijn gemeentes zelfstandige organen met ook een eigen bestuur, de gemeenteraad. **Sharon Dijksma:** Het is natuurlijk altijd zo dat bij die spel- en rolverdeling tussen Rijk en gemeenten er op het ene onderwerp meer beleidsvrijheid is dan op het andere. Dus dat verschilt ook nog wel eens. Er zijn ook regels die je bijna één op één moet overzetten en daar is gewoon geen ruimte om af te wijken. Dus ja, dat maakt wel uit met welk domein je te maken hebt. **Solke Munneke:** Maar gemeenten zijn ook lokale democratieën met hun eigen problemen, die misschien in de rest van Nederland niet voorkomen. En daarom zegt onze Grondwet dat gemeentebesturen ook bevoegd zijn om zelf op eigen initiatief en naar eigen inzicht nieuwe regels, nieuwe wetgeving te maken over zaken die voor die gemeente van belang zijn. Dus zonder dat daar landelijke wetgeving achter zit. <[Fragment GPTV, 14 juni 2016](#): Nieuwslezer: Als het aan het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden ligt, wordt het gratis parkeren op zondag afgeschaft.> <[Fragment GLD, 13 mei 2022](#): Nieuwslezer: Apeldoorn was de eerste gemeente waar een vuurwerkverbod werd aangekondigd.> <[Fragment RTV Utrecht, 28 januari 2022](#): Nieuwslezer: De gemeente Utrecht wil intimidatie op straat aanpakken.> **Solke Munneke:** Nou, dat noem je autonomie. **Verteller:** Het Rijk bepaalt niet alles voor gemeenten: er zijn ook terreinen waar gemeenten zelf de regels bepalen. En dat maakt de resultaten van het werk tastbaarder, vertelt Eric van der Burg. **Eric Van der Burg:** Wat ik het mooie vind aan gemeentepolitiek en zeker als je stadsdeelwethouder of wethouder bent, is het als je vervolgens door de stad fietst of wandelt dat je dan ook echt kunt zien: dat is er dankzij mij of, dat kan natuurlijk ook, dat is er *niet* dankzij mij. Dus dat je echt direct ziet wat het effect is van je handelen. Nou ben ik op dit moment als staatssecretaris ook belast met asiel waardoor als het gaat om asielzoekerscentra je dat ook wat makkelijker één op één kunt aanwijzen, maar heel veel dingen die je in Den Haag doet – ik ben ook Eerste Kamerlid geweest – die zijn veel meer abstract. **Sharon Dijksma:** Het mooie van het lokaal bestuur is dat je eigenlijk toch altijd vooral in verbinding blijft staan met mensen in jouw gemeente. Je woont en werkt ook letterlijk in je eigen omgeving, waar dus ook beslissingen over vallen. En je bent zelf ook degene die de consequenties daarvan ervaart en je bent er ook heel makkelijk op aanspreekbaar. En de afstand tussen het lokaal bestuur en mensen is geloof ik nog steeds het minst groot van alle besturen die er zijn en dat blijkt ook uit onderzoek, bijvoorbeeld in onze gemeente, dat het vertrouwen in het lokaal bestuur relatief gezien hoog is in vergelijking met het vertrouwen in andere instituties vanuit de overheid. Dus ja, die nabijheid levert ook veel op. **Solke Munneke:** De lastige vraag is natuurlijk vooral: als ze er beide over gaan, hoe los je dan eventuele

meningsverschillen op?. **Verteller:** Dat brengt ons bij de vraag: wat als het polderen geen uitkomst biedt? Wat als gemeenten niet willen of kunnen meewerken aan taken die het Rijk oplegt, welke instrumenten heeft het Rijk dan? **Solke Munneke:** Het zijn er eigenlijk maar twee, twee formele instrumenten. En in dit geval is de belangrijkste daarvan de zogeheten taakverwaarlozingsregeling. Dat is een regeling die zegt dat als een gemeentebestuur een taak verwaarloost, dat een ander bestuursorgaan dan die taken namens die gemeente en op kosten van die gemeente alsnog kan gaan uitvoeren. **Verteller:** Er zijn dus mogelijkheden om een dwarsliggende gemeente aan te pakken. Maar die worden niet zo vaak ingezet. **Solke Munneke:** Die taakverwaarlozingsregeling wordt eigenlijk opvallend weinig toegepast. Het is natuurlijk. Zegt misschien ook wel iets over hoe ingrijpend het is. De regels daarvoor zijn in 2012 veranderd en gemoderniseerd, maar eigenlijk zijn ze sinds 2012 maar een paar keer gebruikt. Het is een paar keer gebeurd dat inderdaad dat die taakverwaarlozing speelde in de gemeente Westland. Daar was een verplichting om een islamitische school in de gemeente mogelijk te maken, daar wilde het gemeentebestuur niet aan meewerken. Toen is er door de centrale overheid ingegrepen. **Verteller:** Dat werd gedaan door Arie Slob, destijds minister voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. <[Fragment WOS, 16 november 2021](#): Voormalig minister Arie Slob: Dat heeft tot een hele bijzondere situatie geleid, dat ik een indeplaatsstelling moest doen, dat is nog nooit ergens vertoond. Het is eigenlijk ook heel beschamend dat dat moet.> **Solke Munneke:** Het is een vrij ingrijpende regeling met vrij veel mogelijkheden. Wat je wel ziet, dat is dat het een beetje ingewikkelder wordt, omdat steeds meer maatschappelijke vragen niet door óf een gemeente óf het Rijk worden opgelost, maar dat ze steeds meer gaan samenwerken, steeds meer afspraken maken. En dat maakt eigenlijk dat dat toezichtsinstrumentarium, wat natuurlijk toch vrij hiërarchisch *top down* is, van “Nu ga jij dit doen” of “Nu gaan wij namens jou dit besluiten”, dat dat wel een lastig instrument wordt op het moment dat je de hele tijd eigenlijk met elkaar aan het onderhandelen bent. **Eric van der Burg:** Ik denk dat op zich dingen samen doen altijd veel beter is voor het draagvlak dan als je dingen alleen doet en zeker heb je ook vaak de steun van een ander nodig, omdat die ander de expertise heeft, de bevoegdheden heeft, het geld heeft of andere redenen waarom die toch verstandig is om die erbij te betrekken. Maar je krijgt daardoor wel dat het gewoon steeds minder inzichtelijk wordt. **Verteller:** Je zou ook kunnen denken dat het voordelen heeft voor gemeenten, zo’n wettelijke taak. Zeker als het om een impopulaire maatregel gaat, zoals de opvang van asielzoekers. **Sharon Dijksma:** Nou ja, ik denk dat heel veel gemeenten waar het moeilijk ligt, en veel van mijn collega’s, het misschien ook wel soms wat makkelijker vinden om te kunnen verwijzen naar: ja sorry mensen, maar dit moet nou eenmaal. Dus het is in die zin ook een hulpmiddel om af en toe eventjes de druk wat te kunnen verleggen van jouw eigen besluit, waar je voor staat. “Dit is nou eenmaal hoe we dat in dit land met elkaar hebben afgesproken.” En kijk ikzelf doe dat niet, omdat deze stad mij het ook heel erg toestaat om op te vangen. <[Fragment RTV Utrecht, 28 maart 2022](#): Nieuwslezer: 200 mensen uit Ter Apel worden in Utrecht opgevangen omdat het Groningse aanmeldcentrum overvol is.> **Sharon Dijksma:** Wij zijn denk ik één van de weinige gemeenten in Nederland geweest waar op een gegeven moment een demonstratie was van mensen die zeiden: misschien moeten we wel meer opvangen. En toen heb ik wel bijna een beetje moeten terugduwen van rustaagh, hè, let op, want ook hier geldt dat draagvlak

behouden moet blijven, dat we daar zorgvuldigheid in moet moeten betrachten en ja, we zijn een barmhartige stad, de stad van Sint-Maarten, de man die zijn mantel met bedelaars deelde, en dat blijft ook in ons DNA zitten. Maar het is wel nodig dat we dat op een goede manier doen en dat mensen daar ook in blijven geloven. Dus ik heb ook gewoon politiek ruimte gehad en ook maatschappelijk, om veel te kunnen doen. **Verteller:** De vraag is hoe het verder gaat in gemeenten waar de

omstandigheden niet zo gunstig zijn. Wat als de nieuwe wet er komt en gemeenten niet meewerken?

Eric van der Burg: Nou daar is over nagedacht in de spreidingswet. Normaal gesproken is het zo dat op het moment dat de gemeente een taak niet uitvoert, de provincie kan zeggen: dan grijpen wij in en als de provincie niet ingrijpt kan het Rijk zeggen: wij grijpen in. Die systematiek is iets anders bij de spreidingswet, want daar is het zo: als de gemeentes er niet uitkomen met elkaar, dan grijpt de staatssecretaris in en na vier jaar gaan wij naar het normale systeem, tenzij er iets anders is besloten tegen die tijd. En dat hebben we gedaan omdat we in de situatie van asiel materieel gewoon met een crisis te maken hebben, als je 80 duizend plekken nodig hebt en je hebt er 40 duizend, en het duurt al allemaal veel te lang, dus daarom gezegd, ook op verzoek overigens van de provincies, die zijn het hier helemaal mee eens: breng eerst de staatssecretaris meteen in positie. Dat scheelt een hele hoop gedoe. Althans voor de provincies, want dan moet ik het vervolgens nog wel doen. **Verteller:** Wat zijn manieren voor gemeenten en het Rijk om meer naar elkaar toe te bewegen? Het helpt in ieder geval dat Dijksma en Van der Burg allebei ervaring hebben in Den Haag én op gemeenteniveau. **Sharon**

Dijksma: Kijk, dat helpt mij wel dat ik die ervaring heb. Dat merk ik, omdat ik beide kanten van het verhaal eigenlijk vaak goed kan begrijpen. Dus ik snap waar bewindslieden op een departement mee zitten, wat hun dilemma's zijn, dat ze niet alleen met jou als lokaal bestuurder onderhandelen, maar nog misschien wel vijf andere departementen hebben die over hun schouder meekijken en daar ook allemaal opvattingen over hebben. Dus het mijnenveld zeg maar bestuurlijk, waar een

bewindspersoon in zit, ja, dat ken ik als geen ander en dat maakt wel dat ik soms wat makkelijker kan begrijpen van waar zit dan de pijn en misschien ook wat makkelijker kan meedenken over wat voor oplossing is daar nou redelijk en welke niet. **Eric van der Burg:** Nou, het helpt, denk ik, op het moment dat op rijksniveau meer mensen zitten die de gemeentepolitiek snappen en het helpt op het moment – dat speelt natuurlijk niet bij alle gemeentes, maar wel bijvoorbeeld bij de onderhandelaars namens de gemeente – op moment dat er bij de gemeentes ook meer mensen zitten die het

rijksniveau snappen. Dat is het interessante natuurlijk aan iemand als Sharon Dijksma, die zowel nu burgemeester is van een grote stad en straks de gemeentes vertegenwoordigt, maar die ook in het kabinet heeft gezeten, omdat je elkaars positie dan begrijpt en dus ook je kunt verplaatsen in de problemen van de ander. **Sharon Dijksma:** Ik vind het om te beginnen alleen al heel goed dat de

staatssecretaris op deze manier in de wedstrijd zit, want dat betekent namelijk dat hij zelf ook aangeeft dingen echt samen te willen oppakken. En dat is het begin van elke goede verhouding tussen overheden. **Eric van der Burg:** Dus het vijanddenken moet eruit. Wat denk ik ook gewoon

helpt, is als we nou ja, ik wil niet zeggen depolitiseren, dat is misschien iets te sterk uitgedrukt, maar maak er nou niet allemaal van beide kanten hè, voor de helderheid, House of Cards of West Wing van. [<Fragment House of cards, Netflix, 2013>](#) Begintune van de serie *House of Cards* (Netflix) **Eric**

van der Burg: Ga gewoon gezamenlijk kijken hoe je problemen kunt oplossen. **Sharon Dijksma:** Wat

dan inderdaad niet helpt, is door voortdurend conflict onderling te hebben. Want kijk, als wij elkaar al niet vertrouwen of met elkaar geen goede afspraken kunnen maken of voortdurend in polarisatie belanden, wat moeten de mensen thuis daarvan denken? Ik denk dat dat gewoon echt een heel groot probleem voor ons allemaal is. Dus als we ons nou daar maar een beetje aan vasthouden en met elkaar blijven beantwoorden: hoe kan het wel? Dat is denk ik gewoon de houding die je nodig hebt. Hoe kan het wél? **Verteller:** Misschien komt het in een gedecentraliseerde eenheidsstaat daar wel op aan: overheden die samenwerken. Aan Sharon Dijksma en Eric van der Burg zal het in ieder geval niet liggen. De volgende aflevering gaat over een Caribische vestiging van de Wettenfabriek, waar ze regels maken voor de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Wil je meer weten over wetten, kijk dan op www.wettenfabriek.nl. Tot de volgende!