

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020

Nr. 133

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2020

Met deze brief reageer ik mede namens het Kabinet op het rapport «Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst.» dat door de Raad voor het Openbaar Bestuur is gepubliceerd op 12 maart 2020. In deze brief ga ik tevens in op de motie van de leden Özütok, Kerstens en Den Boer¹ waarin de regering is gevraagd om *«te waarborgen dat bij ieder interbestuurlijk akkoord voor de betrokken volksvertegenwoordigers duidelijk is hoe zij democratische controle kunnen uitvoeren op het gesloten akkoord, en hier zo nodig in de akkoorden aandacht aan te besteden.»*

Het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) geeft waardevolle aanbevelingen voor het opstellen en sluiten van (maatschappelijke) akkoorden. In een aanvullende (bijbehorende) studie is tevens onderbouwd dat het gebruik van het instrument noodzakelijk is vanwege de groeiende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken.² In deze reactie zal ik ingaan op de aanbevelingen die de ROB heeft gedaan. Daaraan voorafgaand geef ik een korte samenvatting van het advies en heb ik enkele reflecties naar aanleiding van het rapport als geheel en het door de ROB opgestelde normenkader voor goed openbaar bestuur.

Samenvatting van het ROB-advies

Akkoorden kunnen een oplossing zijn voor de groeiende complexiteit van veel maatschappelijke problemen en de toenemende politieke versnippering. De ROB concludeert dat brede maatschappelijke akkoorden als sturingsarrangement niet alleen welkom, maar ook noodzakelijk zijn. Zo

¹ Kamerstuk 34 477, nr. 64.

² Raad voor het Openbaar Bestuur, *Groeiende complexiteit vraagt om ander samenspel*, als bijlage bij het ROB-advies *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*, Den Haag, maart 2020.

komen niet alleen belangrijke maatschappelijke vraagstukken op de politieke en publieke agenda, maar wordt er ook gekomen tot een breed gedeelde probleemdefinitie.

De ROB benadrukt het belang van een goede onderbouwing wanneer wordt gekozen voor dit instrument. Vanuit het perspectief van de waarden van goed openbaar bestuur is een juiste invulling van de architectuur van akkoordprocessen van belang, die expliciet, transparant en in overleg met het parlement moet worden ingevuld. Vanuit het perspectief van rechtsstatelijkheid en democratische legitimatie moet er sprake zijn van een transparant proces waarin alle relevante deelbelangen tegen elkaar en in de context van het algemeen belang worden afgewogen en moet het laatste woord aan de regering en het parlement zijn.

In het advies heeft de ROB het proces van een aantal akkoorden geanalyseerd. De ROB geeft tien aanbevelingen als handreiking voor besturen met akkoorden:

1. «Bezint eer ge begint» aan akkoordprocessen.
2. Formuleer een heldere kader- en doelstelling.
3. Propageer en praktiseer de Aanwijzingen voor convenanten.
4. Kies een duidelijke rol.
5. Borg een goede representatie aan de onderhandelingstafels.
6. Neem het parlement mee in akkoordprocessen.
7. Geef koepel- en brancheorganisaties ruimte en tijd om hun leden te consulteren.
8. Ultimaat van de politiek, met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de regering.
9. Maak gebruik van relevante kennis en ervaringen rond akkoordprocessen.
10. Maak werk van evenwichtskunst.

Enkele reflecties

Typen akkoorden

De ROB haalt in zijn rapport verschillende indelingen voor akkoorden (of convenanten) aan om de functie van een akkoord te duiden of om het te plaatsen in een fase van een transitieproces. Kort wordt ook aangestipt dat de Kabinetten Rutte nieuwe vormen van akkoorden heeft toegevoegd; dit in de vorm van verschillende soorten *deals* (*woondeals*, *regiodeals*, *city deals*) voor opgaven met een *Regionaal Karakter*.³ Op deze manier zou de indruk kunnen ontstaan dat deze deals zich voornamelijk onderscheiden van de nationale akkoorden op het punt dat zij vooral bij regionale opgaven kunnen worden ingezet in plaats van bij nationale opgaven. Dit behoeft dan naar mijn mening op twee punten nuancering. De kracht van deze deals zit hem in het feit dat het Rijk en de regio samen aan de slag gaan met opgaven die zowel regionaal als nationaal spelen. Door de integrale aanpak kan er met maatwerk, gezamenlijk gewerkt worden aan gebiedsspecifieke opgaven. Ten tweede is er ook nog een ander onderscheidend punt, namelijk dat deze deals niet primair zijn gericht op het genereren van draagvlak maar op het werken aan innovatieve oplossingen voor specifieke vraagstukken. Bij City deals worden koplopers van steden met dezelfde opgaven aan elkaar en aan rijkspartijen, maatschappelijke partners en kennisinstellingen gekoppeld, om te komen tot innovatieve doorbraken. De opgaven die met dergelijke deals worden aangepakt, vereisen samenwerking en kunnen niet zelfstandig door het Rijk of de betreffende partners worden opgepakt.

³ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*, Den Haag, maart 2020, p. 25.

Daarnaast zijn er nog andere typen akkoorden en convenanten die deel uitmaken van de grotere «familie» van akkoorden die door de overheid worden gebruikt, zoals bijvoorbeeld bestuursakkoorden en intentieverklaringen. Op al deze akkoorden zijn in beginsel de «Aanwijzingen voor convenanten» van toepassing, waaraan ook de ROB refereert. Het advies en de aanbevelingen lijken echter primair te zien op de grote maatschappelijke akkoorden. Ik zal daarom nader bezien in hoeverre de aanbevelingen ook voor de bredere familie van akkoorden toepasbaar zijn.

Centrale positie Rijk

Het rapport en de aanbevelingen gaan voornamelijk in op akkoorden waarin het Rijk een centrale positie inneemt. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de stelling van «het ultiemaat van de politiek» en in de twee beschreven casussen worden zowel de opgave (of de doelstelling) en de te betrekken partners vastgesteld door het Rijk. Het past uiteraard bij onze democratie om – daar waar het Rijk een akkoordpartner is – aan het parlement de laatste en/of zwaarste stem toe te dichtten, tegelijkertijd moet worden erkend dat de (Rijks)overheid voor het realiseren van een groeiend aantal opgaven ook in verschillende mate afhankelijk is van haar partners. Dat betekent nog steeds dat aan de politiek het finale besluit is voorbehouden om wel of niet in te stemmen met een akkoord, maar ook dat keuzeruimte voor wat er met het akkoord bereikt kan worden, niet onbegrensd is. In het huidige regeerakkoord «Vertrouwen in de Toekomst» (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is dit ook erkend en is ingezet op intensivering van de samenwerking met regio's en medeoverheden. Daarbij ontstaat dan overigens ook de interessante spanning dat voor de medeoverheden ook «het ultiemaat van de politiek» uitgangspunt is.

Rol parlement

Zoals de ROB ook schetst, vraagt de rol van het parlement speciale aandacht in akkoordprocessen. De ROB doet hiervoor enkele aanbevelingen (onder meer dat aan het begin van een akkoordproces de initiatiefnemende rijksoverheid in overleg met het parlement een heldere kaderen doelstelling dient te formuleren) maar geeft ook terecht aan dat het parlement zelf mag bepalen in welke mate en welke vorm het betrokken wil zijn in akkoordprocessen. Het past de regering daarom ook niet hierover stellige uitspraken te doen, anders dan dat zij graag nog twee dingen benadrukt:

Ten eerste dat de regering zich ervoor verantwoordelijk voelt om het parlement zoveel als mogelijk te faciliteren in de rolinvulling die het kiest. Dit kan overigens per akkoordproces verschillen. De regering kan zich daarom voorstellen dat aan het begin van een akkoordproces – in ieder geval bij processen om te komen tot een maatschappelijk akkoord – met het parlement procesafspraken worden gemaakt over de wijze waarop het parlement zijn rol wil invullen. Dit verdient bijzondere aandacht in processen waarin het Rijk niet de dominante speler is en/of waarin het Rijk (deels) afhankelijk is van zijn partners om de gestelde doelen te kunnen realiseren.

Ten tweede dat een akkoordproces zo dient te zijn ingericht dat het parlement zijn verantwoordelijkheid voor het wegen van belangen kan blijven waarmaken. Hiervoor heeft de Raad van State ook eerder aandacht gevraagd in zijn verslag over het jaar 2018.⁴

De uitvoering van de motie van de leden Özütok, Kerstens en Den Boer zal het Kabinet betrekken bij de opvolging van de aanbeveling van de ROB

⁴ Raad van State, *Jaarverslag 2018*, p. 17 e.v.

om het parlement vanaf het begin te betrekken in processen die tot akkoorden moeten leiden. Ik zal hierbij ook, zoals de ROB aanbeveelt, nagaan of de grote projecten-procedure elementen bevat die hierbij als voorbeeld kunnen dienen. Hierbij teken ik aan dat er flexibiliteit nodig is om aan de start van ieder te sluiten akkoord passende procesafspraken te kunnen maken met het parlement over de wijze waarop het parlement zijn rol wil invullen. Tegen deze achtergrond zal ik bezien of en, zo ja, in hoeverre een nadere regeling hierover meerwaarde kan bieden.

Normenkader voor goed openbaar bestuur

In het rapport heeft de ROB een normenkader ontwikkeld om te kunnen beoordelen of de praktijk van besturen met akkoorden past binnen de kaders van «goed openbaar bestuur». Ik ben de ROB hier zeer erkentelijk voor, omdat het normenkader naar mijn idee zowel een hulpmiddel is voor het besturen met akkoorden als voor andere vormen van (regionale) samenwerking tussen overheden en hun maatschappelijke partners. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld over samenwerkingen waar er wordt gewerkt met zogenaamde «boards» of «triple-helix samenwerking». Ook daarin zit de overheid aan tafel met onderwijsinstellingen, ondernemers en andere stakeholders om tot (regionale) beleidsagenda's te komen. Nu die vormen van samenwerking aan belang toenemen, wordt ook de vraag pregnanter hoe dergelijke samenwerking – in het bijzonder de daaruit voortvloeiende keuzes voor de inzet van publieke middelen – zich verhoudt tot onze opvattingen over goed (democratisch gelegitimeerd) openbaar bestuur. Het door de ROB ontwikkelde normenkader is in mijn ogen ook voor deze samenwerkingen een hulpmiddel om het denken daarover verder te brengen.

Reactie op aanbevelingen

De afgelopen decennia zijn de maatschappelijke opgaven steeds complexer geworden. De rijksoverheid werkt bij de aanpak hiervan steeds vaker samen met medeoverheden, maar ook met andere maatschappelijke partijen en bedrijven en legt afspraken hierover vast in (maatschappelijke) akkoorden. Met de ROB ben ik van mening dat in de context van complexe maatschappelijke vraagstukken en politieke versnippering het gebruik van (maatschappelijke) akkoorden wenselijk en soms noodzakelijk is om tot effectieve oplossingen voor onze inwoners te komen. Tegelijkertijd zie ik ook belangrijke kanttekeningen. Er is een spanning tussen enerzijds een groeiend gebruik van het instrument en anderzijds de uitdaging om alle belangen in de samenleving aan tafel vertegenwoordigd te krijgen, zoals de ROB ook nadrukkelijk laat zien.

Zoals de ROB stelt wordt van de rijksoverheid die bestuurt met akkoorden evenwichtskunst verlangd. De ROB wijst hierbij op het vinden van balans tussen onderhandelen en verbinden, tussen openheid en beslotenheid, tussen «in beton gegoten» afspraken en flexibiliteit/adaptiviteit én tussen globale afspraken op hoofdlijnen en de regionale/lokale uitwerking daarvan. De ROB beveelt daarom aan dat bewindspersonen en hun beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen die betrokken zijn bij beoogde akkoordprocessen vanaf het begin van het proces gebruik maken van de zogenaamde *Aanwijzingen voor convenanten*, een regeling die begin 2003 is opgesteld door het kabinet-Balkenende.

Met de ROB ben ik van mening dat het van belang is vanaf het begin van het proces om tot akkoorden te komen – of andere afspraken die onder de reikwijdte van het begrip convenant vallen – gebruik te maken van de *Aanwijzingen voor convenanten*. Deze aanwijzingen die van toepassing zijn op alle door de rijksoverheid te sluiten convenanten bevatten

belangrijke afwegingen bij het aangaan van convenanten, maar ook procesmatige en inhoudelijke aanwijzingen. Door tevens gebruik te maken van «best practices» ten aanzien van de toepassing van de aanwijzingen, kunnen deze aan kracht winnen. De evaluatie van de inzet van de Green Deals is hier een voorbeeld van.

De bekendheid met de aanwijzingen bij de rijksoverheid en de (bewuste) toepassing ervan is voor verbetering vatbaar, zo constateert de ROB. Ik deel dit en zal me ervoor inspannen de aanwijzingen onder de aandacht te brengen bij alle departementen.

In dit verband vermeld ik dat er voor deze onderwerpen bij het Rijk een Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken is en een daaronder vallende interdepartementale werkgroep convenanten. Deze werkgroep heeft de plaats ingenomen van het Interdepartementaal Convenantenoverleg (ICO) waar de ROB in zijn advies aan refereert.⁵ Het ICO had overigens een model convenant ontwikkeld op basis van de Aanwijzingen voor convenanten. Door dit model bredere bekendheid te geven, zal de toepassing van de Aanwijzingen voor convenanten ook verbeteren.

Ik zal tevens aan de interdepartementale werkgroep convenanten vragen om te inventariseren of de aanwijzingen nog voldoende aansluiten bij de huidige bestuurlijke praktijk en het Kabinet daarover te adviseren. Dit mede naar aanleiding van ervaring met in de afgelopen periode gesloten akkoorden, onder meer de akkoorden die de ROB in zijn rapport heeft besproken.

Voorts neem ik ook de aanbeveling van de ROB ter harte aandacht te besteden aan de tijd die koepels van medeoverheden en brancheorganisaties moeten krijgen en nemen om hun achterbannen te consulteren. Zij zullen immers vaak een belangrijk deel van de uitvoering van de akkoorden voor hun rekening moeten nemen. Ook ga ik na hoe een goede representatie van alle waarden en belangen beter kan worden gewaarborgd. Zoals de ROB stelt, gaat het daarbij zowel om waarden en belangen van degenen die wel en die niet aan tafel zitten. Ik wil dit punt betrekken bij de hiervoor genoemde inventarisatie of de aanwijzingen voor convenanten nog voldoende aansluiten bij de huidige bestuurlijke praktijk, om te bezien in hoeverre de aanbeveling van de ROB zich ook laat vertalen in een werkbare aanwijzing.

Niet zelden bevatten akkoorden afspraken met financiële consequenties. In het geval akkoorden afspraken bevatten met inzet van middelen van verschillende partners kan deze gecoördineerde inzet van de verschillende partners bijdragen aan een hogere doelmatigheid van overheidsinvesteringen. Wel is het daarbij dan van belang dat er duidelijke kaders en randvoorwaarden worden geformuleerd, dit als onderdeel van de integrale afwegingen die volksvertegenwoordigingen moeten kunnen maken over de inzet van publieke middelen. Dit vraagt speciale aandacht voorafgaand aan en tijdens akkoordprocessen. Middels duidelijke kaders, randvoorwaarden en/of mandaten kan het budgetrecht en het democratisch besluitvormingsproces geborgd worden.

«Bezint eer ge begint»

Er is een toenemend aantal complexe maatschappelijke opgaven dat niet door één bestuurslaag of andere partij kan worden opgelost. Deze

⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*, Den Haag, maart 2020, p. 29.

opgaven houden zich niet aan een scherpe afbakening van taken en verantwoordelijkheden; meerdere (overheids-)partijen zijn dan nodig voor een effectieve aanpak. Overheden werken daarbij steeds meer samen als één overheid, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid en expertise. Ik verwacht dat voor het maken van afspraken over wie welke bijdrage aan de oplossing van deze vraagstukken zal leveren, steeds vaker naar het instrument bestuurlijke akkoorden wordt gekeken. Ik neem daarbij de aanbeveling «Bezin eer ge begint» ter harte. Het van belang dat de keuze voor het al dan niet inzetten van het instrument convenant gebeurt op basis van een goede onderbouwing en motivatie. Daarbij ben ik het eens met de ROB dat het ook van belang is een bewuste keuze te maken welke rol(len) de verschillende organen van de rijksoverheid bij dit akkoord hebben en hoe zij deze wil vervullen. Niet zelden is de het Kabinet of een Minister immers zowel procesarchitect, regisseur, mede-onderhandelaar als medewetgever.

Tot slot

Ik ben de ROB erkentelijk voor zijn advies. In de context van complexe maatschappelijke vraagstukken en politieke versnippering zal het instrument van het «akkoord» de komende tijd wenselijk en zelfs noodzakelijk zijn. Het is dan ook logisch om te reflecteren op het gebruik van het instrument en te bezien of verbeteringen – of aanpassingen aan de tijdsgeest – noodzakelijk zijn. De tien aanbevelingen van de ROB zijn daarbij zeer behulpzaam. Met inachtneming van het hiervoor genoemde zal ik deze dan ook overnemen en betrekken bij de inventarisatie of de Aanwijzingen voor convenanten nog voldoende aansluiten bij de huidige bestuurlijke praktijk. Het is mijn voornemen uw Kamer hierover voor het einde van het jaar nader te berichten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren