

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**
DGOBDR/BFR
BFR/BenA

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2023-0000040925

Uw kenmerk

Bijlage(n)
0

Datum 20 januari 2023
Betreft Actieagenda Sterk Bestuur

Het is mijn inzet als minister - en een kernopgave van dit kabinet¹ - om de verbinding met de samenleving te herstellen en een betrouwbare overheid te zijn die waarmaakt wat ze belooft. Daarnaast verwees ik reeds in mijn hoofdlijnenbrief van 24 januari 2022.² Dat vereist een overheid die dienstbaar, responsief en realistisch is.

Een dienstbare overheid let niet alleen op de regels, maar kijkt ook hoe haar handelen voor mensen uitpakt. Een responsieve overheid luistert goed naar wat er leeft en zorgt ervoor dat wetgeving, beleid en uitvoering meer één geheel vormen. Dat signalen uit de uitvoering ook tijdig bij de beleidsmakers terugkomen. Een realistische overheid belooft niet meer dan ze waar kan maken. Met alle uitdagingen die er op dit moment zijn wordt dat er niet eenvoudiger op.³

Zo'n betrouwbare overheid is noodzakelijk voor de stabiliteit van onze democratische rechtsstaat. Onze democratische rechtsorde is geen vanzelfsprekendheid en vereist bescherming, onderhoud en vernieuwing. Zij vraagt ook om een sterk binnenlands bestuur dat in staat is om invulling te geven aan de grote opgaven waar onze samenleving voor staat.

De opgaven in het sociaal domein op het gebied van de jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning, het fysieke domein rondom de stikstofproblematiek, de energietransitie en de woningbouw en het veiligheidsdomein met bijvoorbeeld de aanpak van asielvraagstukken confronteren ons met vragen waarop we de antwoorden nog niet altijd kennen. Deze uitdagingen zijn veelomvattend, hangen met elkaar samen en raken niet alleen veel facetten van het dagelijks leven van onze inwoners, maar vergen ook veel van ons openbaar bestuur. Dit alles vraagt om keuzes die een lange schaduw vooruitwerpen. Het vraagt om een openbaar bestuur dat met elkaar samenwerkt om tot oplossingen voor die maatschappelijke vraagstukken te komen.

¹ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (2021)

² Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 129

³ ROB (2021). *Werkprogramma 2021-2023*

In mijn brief⁴ over de uitwerking van een visie op organisaties op afstand heb ik de noodzaak aangegeven van goede samenwerking op bestuurlijk, beleids-, toezichts- en uitvoeringsniveau om gezamenlijk publieke waarde te creëren. In deze brief zet ik uiteen hoe ik, als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen met bestuurders van Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen wil werken aan een sterk bestuur dat kan inspelen op de behoeften van onze inwoners en de opgaven van deze tijd.

In deze brief, die ik u mede namens de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst stuur, schets ik wat bijdraagt aan een sterk bestuur. Daarvoor wil ik een aantal instrumenten aanreiken, waarbij het ook en vooral moet gaan over het toepassen daarvan. Het gaat hierbij onder andere om een actualisatie van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, het toedelen van taken aan medeoverheden op basis van een beleidskader, het zorgdragen voor een goede uitvoerbaarheid van taken met behulp van een uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) en het in voorkomende gevallen medeondertekenen van voorstellen die medeoverheden raken. Hierna licht ik mijn beleidsinzet toe.

Wat is er nodig voor een sterk bestuur?

Sterke bestuursorganen en bestuurslagen met een autonome positie zijn voor een sterk bestuur het uitgangspunt. De uitdagingen waar we als bestuur en samenleving voor staan houden zich evenwel niet aan scheidslijnen tussen bestuurlijke eenheden noch aan uniforme gebieds- en landsgrenzen. Die uitdagingen worden steeds vaker aangepakt in de grote diversiteit van regio's die ons land kent "tussen de bestuurslagen in". Slagkracht mag daarbij niet ten koste gaan van democratische legitimiteit.

Het Rijk is voor resultaten mede afhankelijk van sterke gemeenten, provincies en waterschappen. Zij maken onze democratische rechtstaat tastbaar voor de 17 miljoen inwoners van ons land. Zij brengen de politiek dichtbij de inwoners, bieden laagdrempelige toegang tot de overheid en kunnen vanuit hun positie goed inspelen op de ontwikkelingen in de samenleving. Daarvoor is een goede democratische basis nodig met op elk niveau bestuurders die kunnen sturen op de aanpak en daarbinnen keuzes kunnen maken en een volksvertegenwoordiging die dat kan controleren. Daarnaast moeten inwoners de mogelijkheid hebben om invloed te kunnen hebben op besluiten die hen raken.

Overheden kunnen niet ieder voor zich aan de slag en we kunnen het als overheid ook niet alleen. Goede interbestuurlijke samenwerking en samenwerking met maatschappelijke partners en inwoners zijn een randvoorwaarde om resultaten te boeken. De Nederlandse bestuursstijl kenmerkt zich door samenspel tussen bestuurslagen en -eenheden en is gericht op consensus: samenwerken aan het algemeen belang met respect voor het belang van de eigen gemeenschap. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij de uitvoering van beleid afhankelijk is van samenwerking tussen verschillende bestuurslagen, is het de kunst om met elkaar te ontdekken wat voor het geheel geldt als een goed resultaat.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31490, nr. 323

Om goede resultaten te kunnen boeken moeten we als overheid aandacht hebben voor de uitvoerbaarheid van het beleid. In deze brief richt ik me daarbij op beleid waarbij een beroep op medeoverheden wordt gedaan. Om het vertrouwen te versterken en behouden dienen we realistisch te zijn over wat we aan onze inwoners kunnen beloven. De grootste winst is te behalen door aan het begin van nieuwe beleidsvoornemens beter te doordenken wat we willen bereiken, wie daarin welke bijdrage levert, hoe we daarbij samenwerken, welke middelen nodig zijn en wie de regie neemt als dat nodig is. En, heel belangrijk, wat wij doen als wij vaststellen dat er meer nodig is om de gezamenlijke inzet tot resultaten te laten leiden. Dat is een kwestie van het vooraf en zodra nodig ook tussentijds zoeken naar een doordachte balans tussen ambities, beleid, toezicht, uitvoering, de samenwerking daartussen en voldoende - democratisch gelegitimeerde - checks en balances.

Welke ontwikkelingen spelen een rol?

Gemeenten hebben sinds een aantal jaar veel taken en verantwoordelijkheden erbij gekregen. Het idee daarachter is dat zij beter op lokale omstandigheden in kunnen spelen en daardoor effectiever en goedkoper dienstverlening kunnen organiseren. Dit blijkt in de praktijk ingewikkelder dan gedacht. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de Raad van State (RvS) en verschillende wetenschappers, waaronder prof. mr. dr. Elzinga constateren dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen niet goed op elkaar aansluiten. Als ambities, taken, middelen en uitvoering niet met elkaar in balans zijn, gaat dat ten koste van de uitvoerbaarheid en samenwerking. De onbalans zet ook de eigenstandige positie van gemeenten en provincies onder druk, door een toenemende vraag om oplossingen regionaal te vinden.⁵ Inmiddels zijn door het kabinet stappen gezet om de balans te herstellen.

Rijk en medeoverheden hebben allen een rol in het zorgen van balans tussen bestuur en financiën.⁶ Een sterk bestuur mag voor zijn bestuurlijk vermogen niet afhankelijk zijn van crisisstructuren.⁷ Voor een bestendige organisatie van het openbaar bestuur is het nodig terughoudend en rolvast te zijn. De uitvoeringspraktijk krijgt niet altijd de tijd zichzelf te bewijzen. Het vraagt ook om zelfbeheersing van de politiek en de wetgever in het bijzonder.⁸

Regionale samenwerking is geen nieuw fenomeen. Verschillende adviesorganen hebben – ook recent nog - aandacht gevraagd voor deze bestuurlijke tussenvorm.⁹ Mijn ambtsvoorganger heeft de bevoegdheden voor volksvertegenwoordigers ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen

⁵ Elzinga (2021). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur*. Dit wordt ook wel de decentralisatie paradox genoemd: taken worden van nationaal naar lokale gedecentraliseerd, waarna de taken in regionaal verband moeten worden vormgegeven om de taak uit te voeren.

⁶ Elzinga (2021). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur* ROB (2021). *Rust-reinheid-regelmaat en Droomland of niemandsland*. Raad van State (2021). *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*.

⁷ ROB (2021). *Een sterkere rechtsstaat*

⁸ RvS (2020). *Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid*

⁹ ROB (2021). *Het openbaar bestuur voorbij corona*. Raad van State (2021). *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*. Elzinga (2021). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur* ROB (2021). *Rust-reinheid-regelmaat en Droomland of niemandsland*. Raad van State (2021). *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*.

bijvoorbeeld verruimd met als bedoeling om de volksvertegenwoordiging meer mogelijkheden te geven om invloed uit te oefenen. Bij vrijwillige samenwerking kan de volksvertegenwoordiging zich uitspreken, maar bij door het Rijk opgelegde samenwerking kan dat niet en dat beperkt de rol van de volksvertegenwoordiging.

Naar aanleiding van een motie-Leijten¹⁰, heb ik opdracht gegeven onderzoek te doen naar de stand van de wetenschap op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en democratische legitimiteit van regionale samenwerking.¹¹ Het onderzoek wijst op witte vlekken in (kennis over) de genoemde thema's. Ook blijkt dat de doeltreffendheid van regionale samenwerking vaak moeilijk meetbaar is. Het rapport signaleert bovendien dat gemeenteraden niet alle instrumenten en middelen gebruiken die hen ter beschikking staat bij de kaderstelling en controle op regionale samenwerking. Gebrek aan tijd en ondersteuning speelt hierbij een rol. Volgens een (groot) deel van de literatuur is de geringe betrokkenheid van raadsleden de kern van het probleem, en ook het handvat voor de oplossing. Ik vind het belangrijk dat de gesignaleerde lacunes in kennis worden ingevuld en dat bij de keuze voor samenwerking in goed onderling overleg met de gemeenteraad vorm wordt gegeven aan hun betrokkenheid. Op deze punten ga ik in een brief over de versterking van het decentrale bestuur, gepland in het eerste kwartaal van 2023, nader in.

Er bestaan verschillende vormen van regionale samenwerking. In de vorm van gemeentelijke samenwerking via een centrumgemeente of stichting bijvoorbeeld.¹² Steeds vaker vindt samenwerking plaats tussen decentrale overheden en Rijk, onder meer in de vorm van bestuursakkoorden. Bijvoorbeeld bij gebiedsgerichte samenwerking rond opgaven die op dat schaalniveau samenkomen. Deze nieuwe samenwerkingsrelaties passen nog niet goed in ons bestuurlijk en financieel stelsel, dat nog gebaseerd is op het idee van gescheiden taakverdeling, terwijl de praktijk soms behoefte heeft aan andere vormen van samenwerking en instrumenten die dat ondersteunen.

Nederland kent bestuurslagen met een eigen huishouding die formeel geen hiërarchische verhouding tot elkaar hebben. De bestuurscultuur daarbij berust in Nederland op samenwerking en consensus. Schuring is inherent aan ons stelsel met autonome bestuurslagen. Het vooraf bereiken van consensus tussen de bestuurslagen kost tijd. Dit vraagt aandacht voor de uitvoerbaarheid en zorgvuldigheid van beleid, waarbij ook rekening gehouden moet worden met elkaars positie, rollen en verantwoordelijkheden.

Slagkracht en legitimatie van het bestuur onder druk

De optelsom van deze ontwikkelingen maakt dat het openbaar bestuur niet als vanzelfsprekend de resultaten boekt die inwoners verwachten. Dit wordt versterkt door de huidige arbeidsmarktomstandigheden waardoor benodigd personeel moeilijk of niet te vinden is. Dit staat het behalen van resultaten rondom

¹⁰ *Kamerstukken II* 2020/21, 35513, nr. 13 (debat over de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen)

¹¹ In de bijlage vindt u het onderzoek 'Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden.'

¹² Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid*.

individuele opgaven in de weg en gaat ten koste van de slagkracht en (democratische) legitimatie van het bestuur.¹³ Deze ontwikkeling vraagt onze aandacht.

Ik zie het dan ook als mijn verantwoordelijkheid als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zorgen voor een slagvaardig bestuur en sterke volksvertegenwoordiging voor onze inwoners. Ik zie het als mijn rol en dat van mijn departement om kaders te stellen voor taakverdeling tussen Rijk en medeoverheden en bij te dragen aan betere samenwerking tussen de bestuurslagen. Stabiele en goede bestuurlijke en financiële arrangementen zijn essentiële voorwaarden voor uitvoerbaar beleid en sterke provincies, gemeenten en waterschappen.

Werken aan een sterk bestuur is een opgave op zichzelf

De afgelopen jaren zijn diverse waardevolle adviezen uitgebracht door onder meer de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad van State en prof. mr. dr. Elzinga. Zij geven richting over hoe het openbaar bestuur beter kan functioneren. Ook wordt herhaaldelijk aangedrongen, onder andere in debatten met Tweede en Eerste Kamer, op het versterken van de positie van het decentraal bestuur door een betere balans tussen de bestuurlijk-financiële verhoudingen te realiseren en met meer aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid in plaats van het systeem.¹⁴

De afgelopen maanden zijn veel gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau mede aan de hand van deze adviezen. Ik ervaar een breed gedeelde wil om samen werk te maken van de aanpak tot het versterken van het bestuur met de grote maatschappelijke opgaven als vertrekpunt. Iedereen voelt de urgentie en beseft dat we elkaar meer dan ooit nodig hebben. De zorgen over de manier waarop we samenwerken, of taken uitvoerbaar zijn dan wel of er voldoende middelen zijn¹⁵ en of – los van de financiën – er voldoende capaciteit is op de arbeidsmarkt vragen om voortdurend gesprek.

De opgave om het bestuur te versterken zie ik als een opgave op zichzelf. Als bestuur hebben we uiteindelijk dezelfde drijfveer: we willen de samenleving dienen. Bestuurlijk vermogen heeft daarom ook een intrinsieke waarde: een openbaar bestuur dat als kernelement van onze democratische rechtsstaat de belangen van inwoners een plek kan geven en daartussen keuzes maakt. Vertrouwen kan weer toenemen als de overheid een betere balans hanteert tussen publieke waarden als doelmatigheid en doeltreffendheid en waarden als rechtvaardigheid, democratische legitimatie en responsiviteit bij de ontwikkeling van beleid.¹⁶

Actieagenda Sterk Bestuur: van denken naar doen

¹³ Elzinga (2021). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur*

¹⁴ ROB (2021). *Rust-reinheid-regelmaat en Droomland of niemandsland*. Raad van State (2021). *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*.

¹⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 35925-VII, nr. 170*

¹⁶ SCP (2021). *Reflectie op het coalitieakkoord*. Raad van State (2021). *Investeren in vertrouwen*.

De aangehaalde adviezen leggen ieder hun eigen accenten, maar ik zie één gemene deler: overheden dienen meer samen op te trekken om beleid te maken dat uitvoerbaar is en steeds kijken hoe dat beter kan. Ik kies voor een aanpak waarbij we betekenisvolle stappen zetten. Daarvoor wil ik investeren in samenwerking binnen het Rijk en samenwerking tussen Rijk en medeoverheden, zorgen dat er betere handvatten komen om decentralisaties goed vorm te geven zodat taken uitvoerbaar zijn en bijdragen aan sterkere decentrale overheden.

De actieagenda bevat concrete acties voor de korte termijn, maar zal zich in de loop van de tijd ook verder ontwikkelen aan de hand van inzichten die we samen opdoen en resultaten die we boeken. Een van de inzichten is dat we als overheden nu geen meerwaarde zien in het sluiten van een basisbestuursakkoord¹⁷ bovenop de afspraken in de Code interbestuurlijke verhoudingen maar samen werkende weg aan de slag gaan. We moeten van denken naar doen.

Met deze actieagenda doe ik tevens de motie-Van Dijk gestand die tijdens het debat over Wijziging van de “Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen” is aangenomen, waarin verzocht wordt om concrete ontwikkelrichtingen voor het binnenlands bestuur.¹⁸ Bij de uitwerking zal ik ook de verschillende adviezen benutten die afgelopen jaren zijn uitgebracht.

Uitgangspunten en acties

Alle analyses en inbreng bevatten een aantal rode draden waarop ik de uitgangspunten voor de actieagenda baseer:

1. Investeren in de onderlinge samenwerking
2. Zorgen voor een passende verdeling van taken en bevoegdheden
3. Zorgen voor balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering
4. Zorgen voor goede ondersteuning van provincies, gemeenten en waterschappen

Deze vier uitgangspunten staan vanzelfsprekend niet op zichzelf, maar hangen met elkaar samen. Het gaat om cultuur en structuur. De vier uitgangspunten geven richting aan mijn beleidsinzet. Daarbij licht ik tevens de acties toe die ik al in gang gezet heb.

1. Investeren in de onderlinge samenwerking

Belangrijk uitgangspunt voor de actieagenda is aandacht voor de samenwerking tussen overheden en binnen het Rijk vanuit het principe “je draagt bij waar je nodig bent”.¹⁹ Betere samenwerking zorgt voor een beter resultaat. Dat begint bij elkaar kennen, het onderhouden van goede relaties, zakelijkheid op de inhoud, rollen scherper maken en innemen. Het is belangrijk om tijdig zicht te krijgen op wat (niet) werkt in de praktijk en wat de oorzaken daarvan zijn. Uit de gesprekken neem ik mee dat het van belang is de komende jaren met elkaar in

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 129

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35513, nr. 14.

¹⁹ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid*.

gesprek te blijven over de samenwerking, te leren van wat goed gaat en beter moet.

Kenmerk
2023-0000040925

Vastleggen van onze omgangsvormen

De afgelopen maanden heb ik namens het kabinet en samen met de medeoverheden de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* geactualiseerd. Deze zullen de koepels van decentrale overheden en ik namens het kabinet op korte termijn ondertekenen. Bij deze brief bied ik u geactualiseerde Code interbestuurlijke verhoudingen aan. Ik zie deze code als leidraad voor hoe we samenwerken en voor onze omgangsvormen. De ervaring leert dat het niet alleen gaat om de afspraken, maar juist ook om de toepassing ervan. Het is aan ons als bestuurders van Rijk en medeoverheden om hier echt werk van te maken.

Verzamelen van inzichten interbestuurlijke samenwerkingsstructuren

Op het vlak van integraal werken en het toepassen van regionaal maatwerk, wordt onder meer in de Regio Deals en City Deals waardevolle praktijkervaring opgedaan. In de ondersteunende *governance labs* van de Regiodeals zijn inzichten verzameld over wat voor interbestuurlijke samenwerkingsstructuren geschikt zijn voor het realiseren van de vaak veelal integrale opgaven in regio's en steden. In de eindrapportage van de evaluatie van de Regio Deals, die ik met deze brief aanbiedt, worden relevante aanbevelingen gedaan die ik bij die nieuwe Regio Deals, maar ook breder zal toepassen. Dit betreft onder meer het verkennen en toepassen van andere vormen van versterken van de (democratische) legitimatie van regionale samenwerking, via meer directe vormen van betrokkenheid van inwoners.²⁰ Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onderstrepen in het essay "Leren institutionaliseren" dat de praktijk van netwerkend werken in City Deals vraagt om extra aandacht voor leren.²¹

Ook zal ik breder het gesprek aan gaan over nieuwe manieren van samenwerken waarvoor dit kabinet gekozen heeft, zoals het programma Werk aan Uitvoering en de uitwerking van de ruimtelijke opgaven waarbij provincies een grotere rol krijgen. Omdat veel (ruimtelijke) opgaven samenkomen in gebieden doen we dat gebiedsgericht. Rijk en medeoverheden als democratisch gelegitimeerde organen, samen met andere partners in gebieden. Dit zijn vernieuwende aanpakken die ik ook zie als investering in het als overheden met elkaar samenwerken om onze gezamenlijke slagkracht te versterken.

Inzichten in de uitvoerbaarheid van beleid vanuit de praktijk

Onder meer via de "Staat van de Uitvoering" (die 18 januari gepubliceerd is) komt reflectie vanuit de lokale praktijk op de uitvoerbaarheid van beleid. Daarnaast werkt mijn ministerie samen met gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en andere betrokken departementen aan de inrichting van het Samenwerkingsplatform Sociaal Domein. Dit platform moet een belangrijke bijdrage leveren aan een meer duurzame feedback tussen lokale, regionale en landelijke partners, gericht op het versterken van beleid en de uitvoering

²⁰ Eindrapportage 2019-2022 Regio Deal Lab Governance (zie bijlage bij deze brief)

²¹ PBL i.s.m. NSOB (2020). *Leren institutionaliseren*.

daarvan. Departementen, koepels, decentrale overheden, kennisinstellingen en uitvoeringsorganisaties geven een krachtige impuls aan de ontwikkeling van volwaardige leer- en kennisnetwerken in de fysieke leefomgeving. Hiermee wordt de al langer ervaren behoefte aan regionalisering van kennis vervuld. Departementen, medeoverheden en kennisinstellingen doen dat samen zodat niet iedere provincie, gemeente en waterschap afzonderlijk het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. Via het samenwerkingsplatform en de kennisimpuls kunnen we signalen uit de beleids- en uitvoeringspraktijk eerder opvangen en benutten voor een slagvaardiger openbaar bestuur.

2. Zorgen voor een passende verdeling van taken en bevoegdheden

Een sterk bestuur wordt gevormd door bestuurslagen met een autonome positie. Bestuurslagen die voldoende beleidsvrijheid hebben om bij te dragen aan wat nodig is. Het "huis van Thorbecke" moet weer meer centraal staan bij de taaktoedeling aan de verschillende bestuurslagen en de bestuursorganen daarbinnen, zodat duidelijk is waar verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen en waarom voor één van de bestuurslagen gekozen is. Die structuur beschikt op zichzelf over voldoende flexibiliteit, we moeten deze alleen veel beter benutten.

Bovengemeentelijke samenwerking

Bovengemeentelijke samenwerking is een niet weg te denken figuur in onze bestuurlijke praktijk. Dat is in beginsel een vrijwillige keuze.²² Als we van dat uitgangspunt afwijken, moeten we goed kunnen uitleggen welk doel verplichte samenwerking dient en welke alternatieven er zijn, bijvoorbeeld in de vorm van functionele decentralisatie. Verschillen tussen gebieden en in slagkracht van gemeenten en provincies zijn ook van belang. Ik wil daarom niet toewerken naar een nieuwe bestuurlijke blauwdruk, maar wil gebruik maken van de mogelijkheden die er zijn voor bijvoorbeeld taakdifferentiatie. Aan de Raad van State heb hier nader advies over gevraagd.²³ Daarnaast vind ik het belangrijk om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande samenwerkingsverbanden om verdere uitdijing te voorkomen. Ook vrijwillige samenwerkingsverbanden zouden bij voorkeur zo veel als mogelijk samenvallen.

Werken aan een beleidskader decentraal bestuur

Op 18 februari 2022 heb ik uw Kamer de bouwstenen voor een beleidskader decentraal bestuur toegestuurd.²⁴ Aan de hand van onder andere de adviezen van em. hoogleraar prof. mr. dr. D.J. Elzinga en de B&A-groep ben ik afgelopen maanden in gesprek gegaan met het decentraal bestuur en de vakdepartementen. Ik bied u hierbij het verslag van deze gesprekken aan dat bureau Berenschot in opdracht van BZK heeft opgesteld.²⁵ De deelnemers aan de gesprekken vinden het van groot belang dat er met behulp van een beleidskader meer duidelijkheid komt over het beleggen van taken bij het decentraal bestuur. Bestuurders en organisaties ervaren dat zij het soms moeilijk vinden om

²² Sinds afschaffing kaderwet en Wgr-plus regio's is de afspraak dat we gemeenten niet meer verplichten tot regionale samenwerking

²³ Te raadplegen via [Verzoek voorlichting interbestuurlijke verhoudingen](#)

²⁴ *Kamerstukken II* 2021/22, 35925-VII, nr. 136; de bouwstenen zijn opgesteld door prof. mr. dr. D.J. Elzinga en B&A Groep.

²⁵ Berenschot (2022). *Eindverslag Dialoogsessies Beleidskader Decentraal Bestuur*

daadkrachtig te functioneren omdat niet duidelijk is waar welke taak is belegd. Om een sterk bestuur en goede interbestuurlijke verhoudingen te bevorderen, is het immers van belang dat decentrale besturen taken uitvoeren die passen bij hun organisatievorm. Dat is in de praktijk niet altijd het geval.

Het beleidskader decentraal bestuur zal criteria bevatten voor taaktoedeling. Zo kan bijvoorbeeld bij nieuwe taaktoedelingen gedacht worden aan gedeconcentreerde rijksdiensten in plaats van verplichte bovengemeentelijke samenwerking wanneer gemeenten een taak niet zelf kunnen uitvoeren en de taak beperkt beleidsvrij is.

Ik zet daarom in overleg met alle betrokkenen in op de verdere concretisering en vormgeving van een beleidskader decentraal bestuur – in samenhang met de andere initiatieven in deze brief – en verwacht uw Kamer daar aan medio 2023 het resultaat van te kunnen sturen.²⁶

3. Zorgen voor balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering

Ik wil inzetten op een zorgvuldige voorbereiding van beleid dat medeoverheden raakt. Daar ligt de sleutel tot beleid dat ook daadwerkelijk uitvoerbaar is voor medeoverheden. Ik hecht eraan om vroegtijdig betrokken te zijn bij beleidsvorming.²⁷ Bij decentralisaties hoort een zorgvuldige afweging of de beoogde bestuurslaag de ruimte heeft om eigen keuzes te maken die passen bij de beoogde doelen van beleid, wat er nodig is om een nieuwe taak uitvoerbaar te maken en het wegen van de samenhang met bestaande taken en bevoegdheden. Het gaat niet alleen om passende arrangementen op afzonderlijke beleidsvelden, maar ook over de balans in de optelsom.

In deze brief sta ik niet afzonderlijk stil bij de financieringssystematiek van gemeenten en provincies. De financieringssystematiek staat vanzelfsprekend niet los van de onderwerpen die in deze brief aan de orde komen. Over het vervolg op mijn contourennota berichtte ik u onlangs in mijn brief van 11 oktober jl.²⁸

Medeondertekening van wetten die gemeenten en provincies raken

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties medeondertekent wetgeving die medeoverheden raakt als sprake is van afwijking van de uitgangspunten die we hanteren bij decentralisaties (zoals verplichte bovengemeentelijke samenwerking) of als sprake is van taken met grote impact op de decentrale overheden. Daarmee geef ik invulling aan de motie van de leden Van Dijk (CDA) en Grinwis (CU) en de motie van lid Koole (PvdA, Eerste Kamer).²⁹ Het scherper maken van de uitgangspunten wordt bij de verdere uitwerking van het beleidskader decentraal bestuur betrokken.

Implementatie van en werken met de UDO

²⁶ Dit beleidskader raakt ook de uitwerking van de visie op de organisatie op afstand, waarover ik u op 9 september jl. informeerde. Dit in verband met de keuze tussen deconcentratie of decentralisatie van beleid als ook de samenwerking tussen organisaties op afstand en medeoverheden (*Kamerstukken II* 2021/22, nrs. 35004 en 35005).

²⁷ Conform art 116 Gemeentewet respectievelijk artikel 114 van de Provinciewet, eerste en tweede lid

²⁸ *Kamerstukken II* 2022/23, 36200-B, nr. 10

²⁹ *Kamerstukken II* 2021/22, 35925, nr. 90, *Kamerstukken I* 2021/22, 35570-VII-K

In mijn hoofdlijnenbrief van 24 januari 2022 informeerde ik u al over mijn voornemen een *uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden* (UDO) te ontwikkelen. Het instrument benadrukt het belang en faciliteert het proces om als Rijk en medeoverheden samen op te trekken bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvoornemens, waarbij zowel bestuurlijke als financiële aspecten belicht worden, en ondersteunt mijn rol als verantwoordelijke voor de coördinatie van beleid dat medeoverheden raakt. Het proces van een UDO geeft concreet vorm aan het gedachtengoed van de Code interbestuurlijke verhoudingen en is complementair aan het in ontwikkeling zijnde Beleidskompas als de keuze op medeoverheden valt om taken op te pakken.³⁰ Er wordt in onderling overleg en al naar gelang de omvang en belang van de taak gekeken naar de omvang en inrichting van het proces. De UDO en de bijdrage van BZK is erop gericht om vakdepartementen te faciliteren bij het uitwerken van hun opgaven. De UDO en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken worden openbaar gemaakt op het moment dat de beleidsvoornemens in consultatie gaan: een beperkte UDO bijvoorbeeld als onderdeel van de Memorie van Toelichting (MvT), een meer uitgebreide UDO door openbaarmaking van de verschillende documenten zoals de MvT die onderdeel uitmaken van de UDO-uitwerking als resultante van het doorlopen UDO-proces.³¹ Over een jaar zal ik de UDO samen met departementen en medeoverheden evalueren.

Departementen betrekken de medeoverheden doorgaans ook nu al bij de voorbereiding van nieuw beleid dat hen raakt. De manier waarop en de mate waarin verschilt tussen de departementen. De UDO sluit aan op bestaande processen, maar brengt dit essentiële onderdeel van het beleidsproces opnieuw onder de aandacht, expliciteert deze werkwijze en de bijdrage van mijn departement daarin. Departementen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de UDO. Mijn departement adviseert bij de UDO, helpt bij de juiste toepassing en bij de naleving van wet- en regelgeving voor decentrale overheden aan de hand van het normenkader interbestuurlijke verhoudingen.³² Aan de Raad van State heb ik advies gevraagd naar het handelingsperspectief in situaties waarbij de uitkomst van de UDO positief zijn, maar om legitieme redenen blijkt dat decentrale overheden de taak toch niet kunnen uitvoeren.³³ Dit advies van 15 december jl. heb ik op 16 december aan uw Kamer toegestuurd.³⁴ Over het advies spreek ik eerst met de medeoverheden – het is een gezamenlijke aanvraag – waarna ik een reactie aan uw Kamer zal sturen. De afgelopen maanden is het instrument in nauw overleg met de medeoverheden en departementen vormgegeven. Ik bied u de handleiding van de UDO hierbij aan.

Het lid Van Dijk (CDA) heeft bij motie tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2021 de minister van Financiën verzocht geen taken over te dragen naar

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36200-VI, nr. 10. De UDO anticipeert op het Beleidskompas. De UDO maakt namelijk gebruik van de vragen uit het Beleidskompas in plaats van die van het Integraal Afwegingskader (IAK).

³¹ Dit in lijn met de Wet Open Overheid.

³² UDO en normenkader interbestuurlijke verhoudingen zijn een actualisatie van het huidige beoordelingskader uit 2007. Het instrument bevat handvatten voor de toepassing van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw), artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 105, derde lid, van de Provinciewet.

³³ Te raadplegen via [Verzoek voorlichting interbestuurlijke verhoudingen](#).

³⁴ Kamerstukken II, 2022Z25514 (blg)

decentrale overheden, behalve in gevallen waarin dit echt noodzakelijk is, mits in goed overleg met de gemeenten en met de bijbehorende financiën.³⁵ Door de implementatie van de UDO en het toepassen daarvan reageert het kabinet op deze motie.

Handelingsperspectief bij onverwachte ontwikkelingen

Investeren in de samenwerking en de zorgvuldige voorbereiding van beleid zijn erop gericht om geschillen achteraf te voorkomen. Er wordt verschillend gedacht over de vraag of dit voldoende is of dat er nog een sluitstuk nodig is, anders dan de mogelijkheden die er nu al zijn. Ik ben met de Raad van State van mening dat een permanent en generiek mechanisme van geschillenbeslechting niet bijdraagt aan het oplossen van de oorzaken van bestaande (financiële) spanningen. Daar zal ik me op dit moment dus ook niet op richten.

Wel vind ik het van belang dat er tijdig een gericht handelingsperspectief is voor de medeoverheden en het kabinet in situaties dat na invoering van nieuw beleid voor medeoverheden blijkt dat dit om goede redenen, zoals nieuwe ontwikkelingen of inzichten, niet zonder meer uitvoerbaar is. Zo nodig tussentijds bijsturen op basis van gezamenlijke analyse van wat er aan de hand is. Daarbij is inzicht uit en kennis over de praktijk noodzakelijk. Het maken van afspraken over de stappen, als handelingsperspectief ook in de onderlinge verhoudingen, die gezet worden bij discussies over onverwachte ontwikkelingen na invoering van het nieuwe beleid maakt onderdeel uit van de uitwerking van een UDO. Ook de invoeringstoets³⁶, die zich richt op de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, zou bij kunnen dragen aan het verkrijgen van meer inzicht in mogelijke oplossingsrichtingen. Zoals boven vermeld heb ik de Raad van State advies gevraagd over mogelijke handelingsperspectieven.

4. Zorgen voor goede ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen

De hoge werkdruk van raads- en statenleden en het aantrekkelijk houden van politieke ambten hebben mijn nadrukkelijke aandacht. Ik ben in gesprek met de beroeps- en belangenverenigingen in het decentraal bestuur, om na te gaan welke aanvullende acties en maatregelen nodig en/of wenselijk zijn ter versterking van het decentraal bestuur en van decentrale volksvertegenwoordigingen. Daarbij wil ik in ieder geval aandacht besteden aan het versterken van de positie van decentrale volksvertegenwoordigingen, het versterken van de ondersteuning (bijvoorbeeld door scholing en door de ondersteuning door rekenkamers en griffiers), het verlagen van de werkdruk van raads- en statenleden en het bevorderen van de aantrekkelijkheid van de politieke ambten. Ook van belang is dat er bij beleid en wetgeving dat medeoverheden raakt aandacht is voor de rol die decentrale volksvertegenwoordigers kunnen vervullen.

Over de verdere invulling en uitvoering van deze acties ter versterking van het decentraal bestuur streef ik ernaar uw Kamer in het eerste kwartaal van 2023 te informeren. Onlangs informeerde ik uw Kamer al over mijn inzet om het

³⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35850, nr. 9

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 35510, nr. 103

burgemeestersambt toekomstbestendig te houden.³⁷ Ten aanzien van mijn beleid inzake het bevorderen van de integriteit van politieke ambtsdragers op decentraal niveau, informeer ik uw Kamer in een samenhangende visie in het eerste kwartaal van 2023.

Tot slot

Met de inzet van deze actieagenda wil ik bijdragen aan het versterken van het bestuur, door te investeren in de samenwerking, aandacht te hebben voor uitvoerbaarheid van beleid en bijdragen aan sterke medeoverheden. Het versterken van het bestuur doe ik vanzelfsprekend niet alleen. Het is een weg van de lange adem, maar één die departementen, waterschappen, provincies en gemeenten – ambtelijk en bestuurlijk – samen moeten gaan. Bij de verdere uitwerking wil ik daarom samen optrekken met departementen en medeoverheden. Over de voortgang en inzichten zal ik uw Kamer jaarlijks informeren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot

³⁷ *Kamerstukken II 2021/22, 35925-VII, nr.164*