Voortgangsrapportage Actieagenda Sterk Bestuur 2023-2024

Vanuit de Actieagenda Sterk Bestuur zijn verschillende instrumenten, acties en trajecten aangekondigd om te investeren in de samenwerking binnen het Rijk en de samenwerking tussen Rijk en medeoverheden, te zorgen dat er betere handvatten komen om decentralisaties goed vorm te geven zodat taken uitvoerbaar zijn en bij te dragen aan sterke decentrale overheden. De inzet vanuit de actieagenda levert waardevolle inzichten op ten aanzien van de aanpak van maatschappelijke opgaven en de werking van het openbaar bestuur. Een jaar na lancering van de actieagenda is het echter nog te vroeg om te kunnen spreken over effecten van individuele acties. De praktijk maakt al wel duidelijk dat vanuit een opgavegerichte benadering de vier actielijnen van de actieagenda onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Voor een succesvolle aanpak van een maatschappelijke opgave is het bijvoorbeeld van belang dat bij de taaktoedeling aan het decentraal bestuur een taak wordt neergelegd die past bij de organisatievorm van het betreffende bestuur. Vervolgens moet bij de inrichting van het bestuurlijk-financieel arrangement sprake zijn van een balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht, zodat de taak in de praktijk ook daadwerkelijk uitvoerbaar is. Het investeren in de onderlinge samenwerking en een sterke positie van decentrale volksvertegenwoordigingen en bestuur zijn daarbij randvoorwaardelijk voor een succesvolle aanpak van de maatschappelijke opgave.

Hieronder wordt een stand van zaken geschetst langs de vier actielijnen van de actieagenda. Naast de instrumenten die de actieagenda heeft aangereikt, is en blijft vooral een aanpassing van onze werkwijze en gedrag van belang, overeenkomstig de filosofie van het Beleidskompas en de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). Door met elkaar van start te gaan, aan de voorkant van beleid aandacht te hebben voor de uitvoerbaarheid ervan en gaandeweg gezamenlijk in te blijven zetten op het verzamelen van signalen en inzichten, daarvan te leren en bij te sturen als dat nodig blijkt te zijn.

Actielijn 1. Investeren in de onderlinge samenwerking

Verzamelen van inzichten over interbestuurlijke samenwerkingsstructuren
Vanuit de actieagenda is verder ingezet op het verzamelen van inzichten uit verschillende interbestuurlijke samenwerkingsstructuren. Het afgelopen jaar is waardevolle praktijkervaring opgedaan met bijvoorbeeld de Regio Deals, City Deals of Town Deals. Zo zorgen de thematische City Deals voor innovatie en kennisdeling tussen overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Door de slagkracht van deze partijen te bundelen wordt in gezamenlijkheid gezocht naar passende oplossingen voor complexe maatschappelijke- en transitieopgaven, waarvoor nog geen adequate aanpak is gevonden. Via City en Town Deals faciliteert en ontwikkelt Agenda Stad een aanpak hiervoor, waarbij de partijen concrete afspraken met elkaar vastleggen en onderling veel van elkaar kunnen leren. Hierbij staat de inhoud centraal en werken de verschillende partijen zowel 'horizontaal' als 'verticaal' samen op basis van gelijkwaardigheid. Na een pilotfase wordt gekeken hoe de resultaten van City Deals geborgd of opgeschaald kunnen worden. Vanuit de ervaringen worden bijvoorbeeld bestaande beleidspraktijken of financieringsmodellen ter discussie gesteld. Dit heeft onder meer geleid tot landelijke beleidsprogramma's, nieuwe regelgeving of wetgevingstrajecten.

Een ander voorbeeld waar waardevolle praktijkervaring wordt opgedaan, is het interbestuurlijk programma Werk aan Uitvoering (WaU), waarbinnen publieke dienstverleners, medeoverheden en ministeries op verschillende thema's versnellen omdat deze essentieel zijn voor de dienstverlening. Zo wordt gewerkt aan het vereenvoudigen van de uitvoering, wet- en regelgeving, toegang tot ondersteuning, het makkelijker delen van gegevens en wordt onderzocht hoe de schaarste aan financiën en personeel overheidsbreed kan worden opgelost. Hierbinnen zet mijn ministerie vooral in op het inrichten van overheidsbrede loketten.

Verzamelen van inzichten over de uitvoerbaarheid van beleid vanuit de praktijk
Vanuit de actieagenda is ingezet op het verzamelen van inzichten over de uitvoerbaarheid van beleid vanuit de praktijk, om signalen eerder op te vangen en te benutten voor een slagvaardiger openbaar bestuur. Als overheden slagen we er namelijk nog onvoldoende in om de resultaten en geleerde lessen te vertalen naar het landelijk niveau zodat beleid en regelgeving meer vanuit de praktijk kunnen worden vormgegeven. Via onder andere de standen van de uitvoeringsorganisaties - samengevoegd in de Staat van de Uitvoering - worden vele inzichten in de uitvoerbaarheid van beleid verzameld. De standen geven aan tegen welke problemen men in de praktijk aanloopt en hoe deze kunnen worden opgelost. Ook vanuit gemeenten is het afgelopen jaar een Stand van de Uitvoering opgesteld met daarin acties voor gemeenten en het Rijk[1]. Gemeenten moeten bijvoorbeeld werken aan de sociale basisinfrastructuur en aan het Rijk wordt gevraagd een afwegingskader op te stellen voor het toedelen van taken naar medeoverheden.

Verder is het afgelopen jaar samen met gemeenten, de VNG en andere betrokken departementen gewerkt aan de doorontwikkeling van het Platform Sociaal Domein. En via het Platform PLeK wordt met overheden, uitvoeringsdiensten en kennisinstellingen gebouwd aan een leer- en kennisinfrastructuur in de fysieke leefomgeving. Naar aanleiding van het grootschalige onderzoek naar Bestuurlijke Regionale Ecosystemen hebben een aantal gemeenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen daarnaast het initiatief genomen voor het opstarten van een netwerk om als regio's van elkaar te blijven leren.

Ook met het interbestuurlijk netwerk Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM) wordt nadrukkelijk ingezet op het systeemleren: welke leerpunten komen voort uit de casuïstiek en welke patronen zien we daarin? En welke lessen voor (verbetering van) het systeem kunnen worden getrokken? En vanuit eenzelfde perspectief zal Agenda Stad dit jaar door het Planbureau voor de Leefomgeving onderzocht worden in hun meerjarig onderzoeksprogramma 'Transformatief beleid; leren voor verandering'. De focus ligt daarbij op de werkzame elementen van het innovatieprogramma met City Deals en Town Deals. Tussentijdse resultaten van de verdiepende studie worden op 4 november 2024 gepresenteerd op de Dag van de Stad. Verder wordt vanuit het ministerie van BZK - samen met departementen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en kennisinstellingen - ingezet op lerende praktijken om te komen tot bouwstenen voor een integrale dienstverlening, met een focus op kwetsbare inwoners. Zij hebben in veel gevallen meervoudige problemen op verschillende beleidsterreinen. Om hen goed te kunnen ondersteunen is een integrale aanpak nodig. Hierbinnen zal nadrukkelijk worden bekeken welke lessen vanuit de praktijk op landelijk niveau moeten worden teruggelegd.

De verschillende initiatieven zijn zeer waardevol als het gaat om het uitwisselen van kennis en het ophalen van signalen uit de beleids- en uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd blijft het lastig daadwerkelijk een duurzame feedbackloop te organiseren van de uitvoering en praktijk naar beleid. De komende jaren zal het nodig zijn om blijvend te investeren in deze feedbackloop. Om ervoor te zorgen dat inzichten en ideeën die vanuit de praktijk worden opgedaan bepalender kunnen worden in de landelijke beleidsvorming, wordt daarom op dit moment ook bezien hoe de verschillende ambtelijke netwerken van de medeoverheden verder versterkt kunnen worden.

Klankbordgroep van decentrale netwerken
Binnen deze ambtelijke netwerken is er veel bereidheid om met het Rijk in gesprek te gaan. Tegelijkertijd beschikt een deel van deze netwerken over beperkte ambtelijke capaciteit, terwijl het van belang is om ons als overheden rondom (samenhangende) opgaven te organiseren. Naar aanleiding van de actieagenda is het ministerie van BZK gestart met een ambtelijke klankbordgroep van de verschillende decentrale netwerken om het gesprek te voeren over interbestuurlijk samenwerken. Doel is om daarover signalen, knelpunten of rode draden op te halen, en andersom; een laagdrempelige ingang te bieden als medeoverheden signaleren wanneer de samenwerking op een opgave moeizaam verloopt of de uitvoerbaarheid van specifiek beleid in

[1] Stand van de Uitvoering gemeenten 2023, te bereiken via: Stand van de uitvoering gemeenten: Actieagenda uitvoeringspraktijk gemeenten | VNG

het gedrang lijkt te komen. Vanuit mijn ministerie is van oudsher veel contact met de koepels van de decentrale overheden; de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Dat heeft veel toegevoegde waarde. De koepels van de decentrale overheden kennen uiteraard een belangrijke positie als het gaat om het bestuurlijk consulteren bij nieuw beleid of wet- of regelgeving. Daarbovenop vind ik het belangrijk dat tussen Rijk en medeoverheden over en weer ook rechtstreeks contact bestaat. De verschillende decentrale netwerken (zoals de G4, G40, P10, M50 of K80) zijn daarbij waardevol.

Actielijn 2. Passende verdeling van taken en bevoegdheden

Beleidskader decentraal bestuur
Bij toedeling van taken en bevoegdheden aan het decentraal bestuur is het van belang om naast specifieke beleids- of doelmatigheidsoverwegingen ook de organieke - staatsrechtelijke - kenmerken van de verschillende bestuursvormen in voldoende mate te laten meewegen bij het bepalen waar een taak kan worden belegd. Taaktoedeling aan het decentraal bestuur is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van BZK en het vakdepartement. Daar waar het taaktoedeling aan waterschappen betreft is de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verantwoordelijk. Om hiertoe een afwegingskader te bieden, werk ik aan een beleidskader decentraal bestuur. De afgelopen periode zijn in goede samenwerking met vertegenwoordigers van de koepels en de vakdepartementen gesprekken gevoerd om te komen tot een proeve van een beleidskader decentraal bestuur. Daar zijn goede stappen op gezet, maar we zijn er nog niet. Het is aan een volgend kabinet om het beleidskader vast te stellen. Ik laat het dan ook aan mijn ambtsopvolger om uw Kamer te zijner tijd hierover te informeren.

Taakdifferentiatie
Als mogelijk alternatief voor regionale samenwerking is vanuit de actieagenda een nader advies aan de Raad van State gevraagd over de mogelijkheden van en benodigde randvoorwaarden voor taakdifferentiatie. Daarbij is specifiek gevraagd naar twee varianten van taakdifferentiatie: (1) waarbij een taak van bepaalde (kleinere, omliggende) gemeenten wordt opgedragen aan een grotere (centrum)gemeente en (2) waarbij een taak van de inliggende gemeenten wordt overgedragen aan de provincie, in die provincies waar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zich hebben ontwikkeld op de territoriale schaal van die provincies. De Raad van State heeft hierover advies uitgebracht in de voorlichting interbestuurlijke verhoudingen[2]. Ik zie dat (met name kleine, maar ook middelgrote) gemeenten voor het uitvoeren van een aantal taken niet anders kunnen dan hiervoor regionaal samen te werken met andere gemeenten. Op sommige van deze taken moeten we kritisch durven kijken naar de vraag of deze taken wel bij alle gemeenten neergelegd moeten worden. Taakdifferentiatie kan dan een alternatief zijn om die taken alleen bij die gemeenten en/of provincies te beleggen die in staat zijn om ze goed uit te voeren. In de brief over de voortgang van de Actieagenda Sterk Bestuur beschrijf ik dat er een belangrijk vraagstuk ligt als het gaat om de regio. Het is goed om bij die keuze ook het advies van de Raad van State te betrekken. Ik laat het evenwel aan mijn ambtsopvolger om dit advies van kabinetsreactie te voorzien.

Actielijn 3. Balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering

Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden
De UDO helpt om een proces vorm te geven waarin Rijk en medeoverheden vroegtijdig met elkaar in gesprek gaan. Is het beleidsvoornemen uitvoerbaar voor gemeenten, provincies of waterschappen? Past een nieuwe taak bij het bestaande takenpakket? Wat is nodig om een balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering te bereiken, zodat het nieuwe beleid kan bijdragen aan de realisatie van de opgave? Met de UDO vul ik mijn coördinerende rol in op rijksbeleid dat decentrale overheden raakt en richt me daarbij met name op nieuwe taken en dus niet op bestaande taken, tenzij het een uitbreiding hiervan betreft.

[2] Kamerstukken II 2022-2023, 36200 VII, nr. 142.

We werken nu ruim een jaar met de UDO en hebben ons er deze periode vooral voor ingezet om de nieuwe werkwijze onder de aandacht te brengen bij de verschillende departementen en bij de koepels van decentrale overheden VNG, IPO en UvW. Er zijn ook al de nodige eerste ervaringen met de UDO. Op dit moment zijn er meer dan 40 UDO-trajecten, in fasering variërend van voorgenomen tot en met afgerond. Wij brengen deze ervaringen momenteel in beeld en voeren hierover gesprekken met departementen en de koepels om lessen te trekken over de werking van de UDO en vervolgens te bepalen wat we kunnen doen om het instrument verder te verbeteren. De uitkomsten hiervan volgen in de tweede helft van dit jaar. Het is aan mijn ambtsopvolger om uw Kamer daarover te informeren.

Een groot deel van nieuw beleid of wetgeving dat landt bij decentrale overheden komt overigens voort uit Europees beleid en regelgeving. Het is daarom van belang om ook de bestuurlijke en financiële consequenties van Europese regelgeving voor decentrale overheden in een vroeg stadium in beeld te brengen, zoals ook vastgelegd in de Code interbestuurlijke Verhoudingen (artikel 9). In het afgelopen jaar is bijvoorbeeld op initiatief van BZK een Interbestuurlijke Agenda opgesteld, waarin de gezamenlijke prioriteiten van Rijk en medeoverheden richting de (nieuwe) Europese Commissie zijn vastgelegd. Medeoverheden zitten aan tafel bij de Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) en het Interdepartementaal Overleg EU 24-29 en werken daar op relevante dossiers nauw samen met BZK. Uitvoering van artikel 9 van de Code IBV wordt daarnaast geborgd in het mandaat van de *Dutch Urban Envoy*. Hierin is sinds de herziening in 2022 de nadruk komen te liggen op het bevorderen van interbestuurlijke samenwerking op EU-dossiers.

Medeondertekening en handelingsperspectief bij onverwachte ontwikkelingen
Vanuit de actieagenda sterk bestuur is gesteld dat een permanent en generiek mechanisme van geschillenbeslechting niet bijdraagt aan het oplossen van de oorzaken van bestaande (financiële) spanningen. Wel is een tijdig gericht handelingsperspectief voor zowel medeoverheden als kabinet van belang wanneer in situaties na invoering van nieuw beleid voor medeoverheden blijkt dat dit om goede redenen niet zonder meer uitvoerbaar is. De Raad van State is hierover om advies gevraagd. In de voorlichting interbestuurlijke verhoudingen gaat de Raad van State hier nader op in. Ook gaat de Raad van State in op medeondertekening door de minister van BZK van medebewindwetgeving[3]. Zoals gezegd, laat ik het aan het volgende kabinet om het advies van de Raad van State van een inhoudelijke reactie aan uw Kamer te voorzien.

Actielijn 4. Versterking positie decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen

Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer per brief van 4 september 2023 geïnformeerd over de inzet ter versterking van de positie van decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen. Dat is van belang om de decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen te versterken, zodat zij hun rollen en verantwoordelijkheden kunnen blijven waarmaken. Dat is voor de betrouwbaarheid van de overheid van groot belang. Er is de afgelopen tijd op veel van deze acties voortgang geboekt. Ik vertrouw erop dat mijn ambtsopvolger uw Kamer over de verdere voortgang van deze acties en maatregelen nader zal informeren.

Afwegingskader bevoegdheden burgemeester
Als onderdeel van het Beleidskompas en in het verlengde van het beleidskader decentraal bestuur, is een afwegingskader bevoegdheden burgemeester in ontwikkeling. In december 2023 heb ik het concept daartoe ter consultatie aangeboden. Naar verwachting zal dit beleidskader in de loop van dit kalenderjaar worden vastgesteld. Daarmee biedt dit kader handvatten voor een heldere en consequente toedeling van nieuwe taken en bevoegdheden aan burgemeesters.

Onderzoek naar het aantal decentrale volksvertegenwoordigers

[3] Kamerstukken II 2022-2023, 36200 VII, nr. 142.

Verder laat ik, zoals toegezegd, onderzoeken of het aantal volksvertegenwoordigers binnen het decentraal bestuur op dit moment past bij het aantal taken dat het decentraal bestuur uitvoert[4]. De vier grote gemeenten hebben gevraagd om een uitbreiding van het aantal raadsleden om de werkdruk tegen te gaan en het college te kunnen controleren[5]. Het is aan het volgende kabinet om uw Kamer over de resultaten van het onderzoek en de appreciatie daarbij te informeren.

Onderzoek omvang budgetten rekenkamers, griffie, fractieondersteuning en enquêterecht
Daarnaast is in opdracht van BZK de omvang van de budgetten van de rekenkamers, de griffie, de fractieondersteuning en het enquêterecht onderzocht. Het rapport doe ik uw Kamer hierbij toekomen. De onderzoekers constateren dat er veel variatie is tussen gemeenten en provincies in de wijze waarop zij de budgetten voor deze ondersteuningsvormen registeren. Het ontbreekt aan duidelijke definities. Daardoor is het lastig om op dit moment conclusies te trekken over de omvang van de budgetten. Dit onderzoek zal de komende twee jaar nog jaarlijks worden herhaald waarbij er – in samenwerking met de beroeps- en belangenverenigingen – aandacht zal worden gevraagd voor deelname aan dit onderzoek, waarna het gesprek kan worden gevoerd hoe de omvang van de budgetten zich verhoudt tot een goede ondersteuning. Daarmee geef ik uitvoering aan een motie-Strolenberg[6].

Projectgroep lokale rekenkamers
Tot slot doe ik uw Kamer het tweede jaarverslag van de Projectgroep Lokale Rekenkamers toekomen. De projectgroep heeft in 2023 met een groot aantal gemeenten gesproken over het functioneren van de lokale rekenkamer en hoe de samenwerking tussen raad, rekenkamer en college indien nodig kan worden versterkt. Hieruit blijkt dat gemeenten hiermee geholpen zijn. Met het werk van de projectgroep wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie-Van Dijk[7].

[4] Kamerstukken II 2023-2024, 36200 VII nr. 178.
[5] Kamerstukken II 2023-2024, 36410 VII, nr. 76.
[6] Kamerstukken II 2021-2022, 35298, nr. 19.
[7] Kamerstukken II 2021-2022, 35298, nr. 21.