



Aan MBZK
Van DGOBDR

nota

Kamerbrief Actieagenda Sterk Bestuur

TER ONDERTEKENING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2023-0000040923

Datum
20 januari 2022

Opgesteld door

Samengewerkt met
DenB en CZW

Bijlage(n)
6

Aanleiding

De brief Actieagenda Sterk Bestuur is samen met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) en het bijbehorende normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen in de ministerraad van 20 januari jl. akkoord bevonden. Hierbij ontvangt u de set stukken om aan De Kamer te verzenden.

Ook de Eerste Kamer heeft veel interesse in de ontwikkelingsrichting van het openbaar bestuur. Het is sowieso gebruikelijk om een afschrift van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen aan de EK aan te bieden. Wij stellen u daarom voor de brief en bijlagen ook aan de Eerste Kamer te versturen.

Geadviseerd besluit

- De Actieagenda Sterk Bestuur te ondertekenen en samen de Code, UDO en het normenkader aan zowel de Tweede als Eerste Kamer te verzenden.

Kern

- In de brief 'Actieagenda Sterk Bestuur' informeert u de Kamers over hoe u, samen met bestuurders van Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, wil werken aan een sterk bestuur dat kan inspelen op de behoeften van inwoners en de opgaven van deze tijd.
- In de Actieagenda schetst u langs vier lijnen wat bijdraagt aan een sterk bestuur. Daarbij worden een aantal instrumenten aangereikt, o.a. de actualisatie van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, een beleidskader decentraal bestuur over het toedelen van taken aan medeoverheden, 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.
- Met de Actieagenda Sterk Bestuur stuurt u de volgende stukken mee naar de Kamer:
 - De geactualiseerde Code Interbestuurlijke Verhoudingen.
 - De Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO).
 - Het normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen.
- Tot slot stuurt u de volgende bijlagen mee:
 - Onderzoek 'Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en

doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden'. Hiermee voert u de motie-Leijten uit die is ingediend tijdens het debat over de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het onderzoek zal benut worden voor doorontwikkeling van het beleid ten aanzien van regionale samenwerking.

- Eindrapportage 2019 – 2022 Regio Deal Lab Governance.
- Eindverslag Berenschot – Beleidskader Decentraal Bestuur.

Onze referentie

2023-0000040923

Datum

18 januari 2023

Toelichting

Aanleiding

- In aanloop naar de Tweede Kamer verkiezingen in 2021 heeft BZK samen met de koepels van medeoverheden een notitie opgesteld 'Aanbevelingen verbeteringen in bestuur en financiën medeoverheden'¹. In die notitie is aandacht gevraagd voor een aantal urgente onderwerpen die in de (in)formatie aan bod zouden moeten komen.
- De afgelopen jaren zijn daarnaast diverse waardevolle adviezen uitgebracht door onder meer de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad van State en prof. mr. dr. Elzinga over de interbestuurlijke en financiële verhoudingen.²
- En ook vanuit beide Kamers is herhaaldelijk aandacht voor 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.
- Op basis van de oplossingsrichtingen uit de gezamenlijk opgestelde notitie 'Aanbevelingen verbeteringen in bestuur en financiën medeoverheden' en op basis van de rode draden uit diverse rapporten, heeft u gekozen voor de vier uitgangspunten uit de Actieagenda Sterk Bestuur:
 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.

Actieagenda Sterk Bestuur

- U heeft aangegeven de Actieagenda te willen versturen met op bestuurlijk niveau commitment van de koepels van de decentrale overheden. U heeft daarom naast verschillende bestuurlijke gesprekken, de conceptversies van de Actieagenda, Code, UDO en normenkader op 2 november 2022 ter informatie gedeeld met de voorzitters van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. De Code is daarbij ter besluitvorming voorgelegd.
- In overleg met de koepels is besloten niet toe te werken naar een algemeen Basisbestuursakkoord zoals aangekondigd in het hoofdlijnen debat van 26 januari 2022, maar werk te maken van de uitwerking van de Actieagenda.

¹ [Aanbevelingen verbeteringen in bestuur en financiën medeoverheden | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

² O.a. Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020), *Als één overheid*. Elzinga (2021), *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur*. ROB (2021), *Rust-reinheid-regelmaat*. ROB (2021), *Droomland of niemandsland*. Raad van State (2021), *Voorlichting interbestuurlijke verhoudingen*. Raad van State (2021), *Investeren in vertrouwen*.

- De stukken zijn op enkele punten aangepast en zijn na bespreking in de onderraad (RBJ van 20 november 2022) behandeld in de MR van 20 januari 2023.
- De bestuurlijke koepels hebben u schriftelijk laten weten in te kunnen stemmen met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en samen op te willen trekken bij de nadere uitwerking van de Actieagenda.

Onze referentie
2023-0000040923

Datum
18 januari 2023

Inhoudelijke afwegingen

- De Actieagenda is uw bijdrage aan het versterken van het bestuur, door te investeren in de samenwerking, aandacht te hebben voor uitvoerbaarheid van beleid en bij te dragen aan sterke medeoverheden. De Actieagenda wordt daarmee neergezet als een start van een meerjarig traject. Dit is een traject dat samen met departementen, gemeenten, provincies en waterschappen – ambtelijk en bestuurlijk – moet worden opgepakt.
- U heeft daarom ingestemd met de organisatie van een periodiek Bestuurlijk Overleg Sterk Bestuur om te reflecteren op de vorderingen en resultaten en u heeft in de brief aangegeven de Kamer jaarlijks over de voortgang en inzichten te informeren.
- Er is besloten om te werken aan een proeve van een – organiek – beleidskader decentraal bestuur. Dit n.a.v. een rapport van D.J. Elzinga. Uit gesprekken met het decentraal bestuur en de departementen blijkt dat men meerwaarde ziet in zo'n beleidskader. De komende periode zal een uitgewerkte proeve worden besproken en afgestemd met de koepels en departementen. Over de uitkomsten daarvan kunt u medio 2023 de Kamer informeren.
- Tijdens de dialoogronde kwam herhaaldelijk naar voren dat een duidelijker rol van BZK gewenst is. Die rol, specifiek voor u als minister, is de afgelopen jaren ook in vele adviezen benadrukt. Zie ook de recente Voorlichting Interbestuurlijke Verhoudingen van de Raad van State.³ U heeft daarom besloten wetgeving die medeoverheden raakt te medeondertekenen als sprake is van afwijking van de uitgangspunten die we hanteren bij decentralisaties of als sprake van taken met grote impact op de decentrale overheden.

UDO en normenkader

- Eind 2020 is de vormgeving van de UDO gestart vanuit de wens van de VNG om een arbiter in te voeren. Analyse van adviezen en wetgeving resulteerde in het besluit dat verbetering van het proces van beleidsvoorbereiding een beter resultaat zou opleveren en meer haalbaar was.
- Vanaf het voorjaar 2020 is in een aantal werkgroepen gevormd bestaande uit vertegenwoordigers van een aantal departementen en medeoverheden. Daaruit zijn de UDO en het normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen voortgekomen als vervanging van het bestaande Beoordelingskader Interbestuurlijke Verhoudingen.
- Conceptteksten voor deze beide documenten zijn in een samenvoeging van de verschillende werkgroepen opgesteld. Deze teksten zijn in interdepartementale sessies afgestemd. De input vanuit de departementen is daarna verwerkt.
- In de recente Voorlichting interbestuurlijke verhoudingen beaamt ook de Raad van State de noodzaak om aan de voorkant het goede gesprek te

³ Raad van State (2022), Voorlichting Interbestuurlijke Verhoudingen.

voeren en stelt dat de toegevoegde waarde van de UDO zich in de praktijk moet gaan bewijzen.

- De belangrijkste veranderingen ten opzichte van het Beoordelingskader IBV uit 2007:
 - Het vakdepartement is penvoerder van de UDO en geeft samen met BZK en de betrokken koepels vorm aan de nieuwe beleidsvoornemens.
 - De betrokken koepels kunnen een reactie geven op de UDO over de uitvoerbaarheid van een beleidsvoornemen en daarbij een bestuurlijk oordeel over de wenselijkheid waarbij ook bredere belangen gewogen kunnen worden.
 - De UDO en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken worden openbaar gemaakt op het moment dat het beleidsvoornemen in consultatie gaat.

Onze referentie
2023-0000040923

Datum
18 januari 2023

Code Interbestuurlijke Verhoudingen

- Actualisatie van de Code is afspraak uit het interbestuurlijk programma (IBP, 2018-2021) om de code te actualiseren aan de hand van het uitgangspunt van het IBP het samen werken als één overheid. De code is een gezamenlijk document van het Rijk, VNG, IPO en UvW.
- In verband met de val van het kabinet Rutte III is de geactualiseerde Code niet meer ter vaststelling voorgelegd, maar is besloten te wachten totdat er een nieuw kabinet was.
- De in 2021 verschenen adviezen over de interbestuurlijke verhoudingen van de Raad van State en de ROB zijn betrokken in de uitwerking. Ook de UDO is verwerkt in de code.
- De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Code uit 2013 zijn:
 - Het verwerken van het uitgangspunt van samenwerken als één overheid in de introductie en in de tekst (de artikelen 1, 2 en 6). Het gaat hierbij om het samenwerken als één overheid met inachtneming van ieders verantwoordelijkheden.
 - De tekst in de introductie dat de code in principe ook van toepassing is op de Caribische openbare lichamen (en dat waar dat niet het geval is dit in de toelichting wordt toegelicht)
 - Het opnemen van de UDO in artikel 5.
 - In de nieuwe tekst staat dat de minister van BZK een voorlichting kan vragen aan de Raad van State in plaats van een periodieke beschouwing. Dit is zo afgesproken in bestuurlijk overleg tussen RvS, BZK en koepels op 6 juli 2021. De nieuwe tekst van artikel 10 en de toelichting daarbij zijn ambtelijk afgestemd met de Afdeling advisering van de Raad van State.
 - Toegevoegd is (onderdeel b, artikel 11) dat de naleving van de code niet rechtens afdwingbaar is.
- De besturen van de koepels en de MR hebben ingestemd met de geactualiseerde versie van de Code. U heeft besloten om in 2023 aan de ondertekening van de Code zichtbaar invulling te geven.

Politieke context

- Met deze agenda geeft u ook invulling aan verschillende moties van de Tweede Kamer:
 - Tijdens het debat over Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen diende het lid van Dijk een motie

- in, waarin zij verzoekt om concrete ontwikkelrichtingen voor het binnenlands bestuur. Met deze brief geeft u deze ontwikkelrichtingen aan en doet u de toezegging gestand.
- Tijdens het debat over de Wgr diende het lid Leijten een motie in waarin zij vraagt om onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. Het onderzoek wordt als bijlage bij de Actieagenda meegestuurd. U heeft aangegeven hierop in de brief over de versterking van het decentraal bestuur (Q1 2023) verder in te gaan.
 - Het lid Van Dijk heeft bij motie tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2021 de minister FIN verzocht geen taken over te dragen naar decentrale overheden, behalve in gevallen waarin dit echt noodzakelijk is, mits in goed overleg met gemeenten en bijbehorende financiën. Met FIN is de insteek afgestemd om middels deze brief de motie invulling te geven.
 - U geeft invulling aan de motie van de leden Van Dijk en Grinwis door wetgeving te medeondertekenen die medeoverheden raakt als sprake is van afwijking van de uitgangspunten bij decentralisaties of van grote impact op de decentrale overheden.
 - Tot slot geeft u hiermee tevens invulling aan de motie van het lid Koole van de Eerste Kamer over de versterking van de positie van de minister van BZK als hoeder van medeoverheden.

Onze referentie
2023-0000040923

Datum
18 januari 2023

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

| Volgnummer | Naam | Informatie |
|-------------------|---|--------------------------|
| 1a | Brief Actieagenda Sterk Bestuur | Tekenversie Tweede Kamer |
| 1b | Brief Actieagenda Sterk Bestuur | Tekenversie Eerste Kamer |
| 2 | Code Interbestuurlijke verhoudingen | |
| 3a | Handleiding Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden | |
| 3b | Normenkader IBV | |
| 4 | Onderzoek Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden | |

| | | |
|---|--|---------------------------------|
| 5 | Eindrapportage 2019 – 2022 Regio Deal Lab Governance | |
| 6 | Eindverslag gespreksronde beleidskader decentraal bestuur (Berenschot) | Eerder aangeboden t.b.v. PO 5/9 |

Onze referentie
2023-0000040923

Datum
18 januari 2023