

Aanbevelingen verbeteringen in bestuur en financiën medeoverheden

Veel grote maatschappelijke opgaven kunnen alleen met een gezamenlijke inzet van de verschillende overheden aangepakt worden. Goede samenwerking tussen de overheden en sterke en legitiem handelende overheden zijn daarom van belang om deze opgaven goed aan te kunnen. Ook het vertrouwen van de burger in de overheid – dat hiervoor essentieel is – kan alleen dan worden versterkt. In de Code interbestuurlijke verhoudingen is opgenomen dat decentrale overheden geconsulteerd horen te worden door de kabinets(in)formateur als het in de informatie gaat over de bestuurlijke en financiële verhoudingen.¹ Inmiddels heeft een eerste gesprek plaatsgevonden met de voorzitters van de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) en enkele burgemeesters.

In deze notitie vragen de minister van BZK, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW²) aandacht voor een aantal urgente onderwerpen die in de (in)formatie aan bod zouden moeten komen. Ook de Tweede Kamer benadrukt het belang van een gezamenlijk optrekken van Rijk en decentrale overheden bij de voorbereiding van de kabinetsformatie en bij gesprekken die over hun takenpakket gaan (motie Özütok³). Verder is in het Themadebat verhouding centrale en decentrale overheden dat op 11 mei 2021 in de Eerste Kamer⁴ plaatsvond, stilgestaan bij de gezamenlijke inzet ter voorbereiding op de kabinetsformatie. Ook de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, de Raad van State en de Raad voor het Openbaar bestuur hebben recent adviezen uitgebracht over de interbestuurlijke en financiële verhoudingen.⁵

Gezamenlijke afspraken tussen Rijk en medeoverheden dragen bij aan een krachtige, gezamenlijke inzet van de verschillende overheden voor het binnenlands bestuur voor onze inwoners.

Maatschappelijke opgaven vragen om sterk en gelegitimeerd bestuur

Naast het herstel na Covid-19 staat de overheid als geheel aan de lat voor grote maatschappelijke opgaven, zoals 900.000 (toekomstbestendige) woningen in 2030, de klimaatdoelen, herstel van de regionale economie, de stikstofcrisis en betere zorg en ondersteuning van mensen die al dan niet tijdelijk op de hulp van de overheid zijn aangewezen. De context waarin deze opgaven aangepakt moeten worden is niet eenvoudig. Het vertrouwen van mensen in de overheid staat onder druk en maatschappelijk onbehagen neemt toe. De samenleving heeft overheden nodig die samenwerken als één overheid en uitvoeringskracht tonen om deze uitdagingen slagvaardig, mensgericht en effectief aan te kunnen gaan. De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, de Raad van State en de Raad voor het Openbaar bestuur wijzen in hun recente adviezen op het belang hiervan.

Gemeenten, provincies en waterschappen willen in gezamenlijkheid bijdragen aan de aanpak van deze opgaven en aan het herstel van het vertrouwen in de overheid.⁶ De manier waarop de werking van het bestuur nu is georganiseerd belemmert de uitvoeringskracht en maakt dat de menselijke maat teveel in gedrang is gekomen. In de

¹ Artikel 7 Code interbestuurlijke verhoudingen

² De minister van I&W is verantwoordelijk voor de inrichting van de waterschappen. De Waterschappen zijn wel onderdeel van de Code interbestuurlijke verhoudingen en het IBP. Daarom ondersteunen zij deze brief ook.

³ Kamerstukken II, 35 570 VII, nr, 12

⁴ [Eerste Kamer der Staten-Generaal - Verslag van de plenaire vergadering van dinsdag 11 mei 2021](#)

⁵ Respectievelijk 'Als één overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet!' 10 september 2020, Voorlichting Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen, 24 maart 2021, Rust, reinheid, regelmaat, 11 maart 2021

⁶ Zie bijvoorbeeld de gemeenschappelijke agenda ['Krachtig groen herstel van Nederland'](#)

afgelopen jaren is op dit punt een aantal hardnekkige problemen manifest geworden. Het is daarom nodig het binnenlands bestuur te versterken.

Bestuurlijk systeem en financiën staan onder druk

Van het openbaar bestuur is de afgelopen jaren veel gevraagd. De decentralisaties in het sociaal domein kenden een korte voorbereidingstijd voor gemeenten en naar nu blijkt onvoldoende financiële middelen.⁷ Het laatste jaar is de beheersing van de coronacrisis daar nog bij gekomen. Onder deze moeilijke omstandigheden heeft het decentraal bestuur de afgelopen jaren goede dingen gepresteerd. Terecht is hier veel waardering voor. Maar inmiddels wordt ook duidelijk dat het bestuurlijk systeem onder druk is komen te staan en er te weinig uitvoerings- en slagkracht is om de opgaven aan te kunnen. De Raad van State signaleert de volgende spanningen:

- De te bereiken resultaten van een decentralisatie worden onvoldoende in kaart gebracht.
- Departementen geven op verschillende wijze vorm aan decentralisatie en regie door een sterk gepositioneerde Minister van BZK ontbreekt.
- Er wordt onvoldoende gekeken naar het juiste overheidsniveau waarop taken worden neergelegd.
- Randvoorwaarden en de financiering zijn niet in orde.⁸

Er is een scheefgroei ontstaan tussen enerzijds de taken en verantwoordelijkheden die bij gemeenten en andere decentrale overheden zijn belegd en anderzijds de middelen die hen daarvoor ter beschikking staan.⁹ De financiële positie van veel gemeenten staat onder druk.¹⁰ Zo heeft bijna twee derde van de gemeenten financiële problemen en zal in de begrotingen moeten worden bezuinigd. Dit heeft vooral te maken met tekorten rond het sociaal domein. Maar het beperkt ook de mogelijkheden van gemeenten om inhoudelijk bij te dragen aan het oplossen van andere maatschappelijke opgaven zoals wonen en de ruimte voor de invulling van autonome taken. Ook is het hierdoor lastig om aan co-financieringseisen van Den Haag of Brussel te voldoen.

In aanvulling op de recente decentralisaties is voor de complexe opgaven van deze tijd samenwerking tussen besturen meer dan ooit nodig. Veel samenwerking vindt regionaal plaats omdat inhoudelijke belangen op dat schaalniveau goed kunnen worden afgewogen. Voor veel specifieke opgaven zijn vanuit verschillende ministeries eigen regionale indelingen ingevoerd. Er is een wirwar aan samenwerkingsverbanden ontstaan waardoor een samenhangende aanpak wordt bemoeilijkt. Tegelijkertijd is het essentieel dat inwoners, raadsleden en bestuurders ook daadwerkelijke invloed en het zicht op het totaal aan keuzes behouden. Dit is een vraagstuk dat raakt aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Zoals de Raad van State in het Jaarverslag 2020 zegt, vraagt legitiem handelen van een overheid zowel slagkracht als voorafgaande betrokkenheid van volksvertegenwoordigers.¹¹ Ook is het van belang dat burgers zich herkennen in hun bestuur.

Oplossingsrichtingen voor nieuwe bestuurlijke en financiële verhoudingen

Hieronder staan de hoofdlijnen van de onderwerpen waarover de koepels van decentrale overheden en de minister van BZK het eens zijn dat deze met voorrang moeten worden aangepakt. Uiteraard vragen deze oplossingsrichtingen nog verdere uitwerking.

1. De financiële basis moet op orde worden gebracht:

⁷ Voorlichting Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen, 24 maart 2021, p. 4

⁸ Idem, p.6-7

⁹ Rust, reinheid, regelmaat, Raad voor het openbaar bestuur, 11 maart 2021, p.34

¹⁰ AEF heeft in opdracht van het Rijk en de VNG berekend dat het tekort voor de uitvoering van de Jeugdwet voor gemeenten in 2019 1,6 -1,8 miljard euro bedroeg. Stelsel in groei, Een onderzoek naar financiële tekorten in Jeugdzorg, AEF, 15 december 2020.

¹¹ Jaarverslag Raad van State 2020, p.19

- Een mogelijkheid om de huidige en toekomstige tekorten het hoofd te bieden is het terugdraaien van de opschalingskorting. Voor deze korting ontbreekt beleidsmatige onderbouwing.
- De financiële problemen in het sociaal domein, met name rond de jeugdzorg, worden opgelost.
- Er moet meer stabiliteit in de financiële verhoudingen komen: een stabiele normeringssystematiek, herijking van het gemeente- en provinciefonds, modernisering van het eigen belastinggebied en een uitkeringsstelsel dat is toegesneden op gezamenlijke opgaven.

2. De volksvertegenwoordiging is bij uitstek aangewezen voor het maken van integrale belangenafwegingen. Dit vraagt betere sturing op die integrale samenhang van de opgaven in de regio en vereenvoudiging van regionale samenwerking:

- Om de volksvertegenwoordiging in positie te houden, kan het Huis van Thorbecke beter benut worden. Bijvoorbeeld via een grotere rol voor provincies waar zij de schaal van de regio hebben.
- Voor andere delen van het land is ruimte voor differentiatie in de oplossingen nodig. We organiseren dat op niet-vrijblijvende wijze. Het nieuwe kabinet zou samen met de decentrale overheden een visie op regionale samenwerking moeten vaststellen. Daarin zou onder andere ingegaan moeten worden op de rol van de provincies, de logica van de taaktoedeling, differentiatie en de taakvolwassenheid van gemeenten.¹²

3. Plannen en taakuitvoering door de medeoverheden moeten uitvoerbaar zijn:

- Uitvoerbaarheid van taken staat voorop, waarbij voorkomen moet worden dat de vormgeving van medebewind leidt tot het verkleinen van de autonome ruimte. Dit betekent dat taken bij de juiste bestuurslaag en -vorm worden belegd, dat het bestuurlijk en financieel arrangement met elkaar samenhangen, dat er voldoende uitvoeringskracht en middelen zijn en dat er tijd en aandacht is voor een goede implementatie.
- Het is nodig vooraf een afwegingsproces in te richten waarbij beter inzichtelijk wordt gemaakt wat de effecten voor medeoverheden (én inwoners) zijn. Niet alleen financieel maar ook qua capaciteit, deskundigheid en organisatie, ook om bij de uitvoering na te kunnen gaan of de beoogde doelen worden behaald. Een (verplichte) impactanalyse^{13,14} - gebaseerd op de geldende wettelijke kaders - kan hierbij helpen, net als het aanwijzen van een bewindspersoon die let op de toepassing hiervan. Dat zou de minister van BZK moeten zijn, die ook medeondertekenaar kan worden van wetten die de decentrale overheden rechtstreeks raken.¹⁵
- Het Rijk werkt ook aan de kwaliteit van de uitvoering in het traject "Werk aan uitvoering". De agenda van dit traject, waaronder digitaliseringsagenda, vraagt ook intensieve bestuurlijke en ambtelijke samenwerking met de medeoverheden. Dit gaan we in de komende periode samen verder vormgeven.

4. Het decentraal bestuur verdient versterking:

- De ondersteuning van de volksvertegenwoordiging (griffie, rekenkamer, ambtelijke bijstand, fractieondersteuning) wordt versterkt.
- We blijven achter de mensen in het decentraal bestuur staan, maar stellen ook eisen aan integriteit.

¹² Voorlichting Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen, 24 maart 2021, p. 11

¹³ Als één overheid, Studiegroep interbestuurlijke verhoudingen, 10 september 2020, p. 57

¹⁴ Bij een goede toepassing van de impactanalyse worden geschillen zoveel mogelijk voorkomen. In incidentele gevallen zou een arbiter van toegevoegde waarde kunnen zijn.

¹⁵ Voorlichting Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen, 24 maart 2021, p. 8, zie Rust, Reinheid, Regelmaat, Raad voor het openbaar bestuur, 11 maart 2021, p. 13-14

- Ook lokale (gemeentelijke, provinciale en waterschaps-) politieke partijen worden financieel ondersteund.

Met veel van het bovengenoemde kan op korte termijn al aan de slag worden gegaan. Er is al veel voorbereidend werk gedaan, maar er is nu de noodzaak voor het zetten van een volgende stap. Als op deze onderwerpen goede afspraken gemaakt worden in een regeerakkoord kan de toekomst met vertrouwen tegemoet worden gezien. In aansluiting bij de motie-Özütok is het van belang decentrale overheden goed te betrekken bij de voorbereiding van de formatie omdat zij cruciaal zijn voor het gezamenlijk bereiken van resultaten.