

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VII

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

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2019

In het AO lokale democratie van 27 juni jl. (Kamerstuk 35 000 VII, nr. 107) heb ik uw Kamer een brief toegezegd over de toekomst van het openbaar bestuur¹, als uitwerking van mijn Thorbeckelezing uit 2018.² Met deze brief wil ik die toezegging gestand doen en daarbij tevens ingaan op de Vierde Periodieke Beschouwing op de Interbestuurlijke Verhoudingen van de Raad van State («*En nu verder!*») uit 2016 en een aantal ontwikkelingen die ik waarneem als gevolg van veranderende maatschappelijke opgaven en de recente decentralisaties. Hierna ga ik eerst in op de relevante ontwikkelingen die ik zie binnen het openbaar bestuur en ga ik in op de analyse van de Raad van State. Daarna schets ik de beweging die ik voorsta en welke maatregelen ik daarvoor nodig acht. Hoewel de toekomst van het openbaar bestuur alle overheden betreft, richt ik in deze brief mijn aandacht voornamelijk op de gemeenten, omdat ik daar nu de grootste urgentie waarneem.

Ontwikkelingen in het openbaar bestuur

Gemeenten zijn voor inwoners het gezicht van de overheid. Ze staan het dichtst bij onze inwoners, geven vorm aan de wijk en de straat waar we wonen en bieden een vangnet aan iedereen die de aansluiting op de samenleving dreigt te verliezen. Gemeenten nemen ook vaak een prominente rol in de opgaven van deze tijd. Of het nu gaat om voldoende betaalbare woningen te realiseren, ondermijnende criminaliteit te bestrijden of om problematische schulden aan te pakken; inwoners verwachten veel van de overheid en kijken daarvoor ook steeds vaker naar

¹ Daarbij heb ik aangegeven ook nader te zullen ingaan op de agenda ruimte in regels (waarvan ook de wijziging van de Wgr deel uitmaakt). Met deze brief doe ik dan ook tevens die toezegging gestand. Zie ook Kamerstuk 34 775 VII, nr. 69 en Kamerstukken 35 000 B en 35 000 C, nr. 10.

² Bijlage bij Kamerstuk 35 000 VII, nr. 11.

de gemeente. Gemeenten verdienen dan ook veel waardering dat het ze veelal lukt om alle – soms hooggespannen – verwachtingen waar te maken. Tegelijkertijd zien we ook dat door de stapeling van taken en hoge verwachtingen de grenzen in zicht komen van wat gemeenten redelijkerwijs nog aankunnen. Door de complexe samenwerkingsconstructies die gemeenten soms nodig hebben om hun verantwoordelijkheden goed in te kunnen vullen, dreigen inwoners vervreemd te raken van de gemeente die altijd zo vertrouwd voelde. Naast onze waardering verdienen gemeenten daarom een betere toerusting op hun verantwoordelijkheden, zodat zij het vertrouwde en benaderbare gezicht van de overheid kunnen blijven.

Groeiende disbalans tussen verantwoordelijkheden en instrumentarium

De afgelopen decennia is er een substantiële groei zichtbaar in de verantwoordelijkheden van gemeenten. Door decentralisaties, maar ook doordat inwoners meer verwachten van de overheid en daarmee hun gemeente. Met het groeiend pakket aan taken en de toegenomen verwachtingen staan gemeenten steeds vaker voor de vraag hoe zij daar effectief een rol in kunnen nemen. Een deel van de taken en opgaven is gemeentegrens overstijgend en vergt samenwerking met andere overheden. Op andere terreinen willen inwoners juist ruimte om zelf aan de slag te gaan met het groen in de buurt of het buurthuis.

Ik heb veel waardering voor de wijze waarop gemeenten zich sinds 2015 ontfemen over hun inwoners die een steuntje in de rug nodig hebben en zich inzetten om hen zoveel mogelijk te laten meedoen in de samenleving. Dit was een substantiële uitbreiding van verantwoordelijkheden voor gemeenten en het vraagt op onderdelen zichtbaar grote inspanningen van gemeenten om inwoners de benodigde ondersteuning te kunnen bieden binnen de beschikbare budgetten. Om die reden blijven Rijk en gemeenten in gesprek over de vervolmaking van deze decentralisaties. Nieuwe opgaven als de Omgevingswet en de Energietransitie zullen aanvullende inspanningen van gemeenten vergen, waaronder het organiseren van participatieprocessen waarin ook groepen van inwoners worden betrokken die minder eenvoudig zijn te bereiken. Daardoor is de vraag gerechtvaardigd of gemeenten voldoende zijn toegerust om alle taken goed te blijven doen.

Naar mijn overtuiging zijn deze decentralisaties in zichzelf de juiste beweging. Gemeenten hebben immers het beste zicht op wat inwoners precies nodig hebben en zijn het beste in staat om publieke dienstverlening dicht bij de burgers en met een menselijke maat te organiseren. Bovendien biedt het overdragen van taken aan gemeenten kansen om rekening te houden met (toenemende) verschillen tussen gebieden. Passende huisvesting vraagt in Amsterdam iets anders dan in Aalten; de arbeidsmarkt in Zwolle vraagt een andere inzet om mensen naar werk te begeleiden dan die in Zwijndrecht.

Het maatwerk dat met de decentralisaties mogelijk is geworden, leidt tot sterker gepolitiseerde keuzes op gemeentelijk niveau. De dualisering van het gemeentebestuur in 2002 was hiervoor een belangrijke randvoorwaarde. De dualisering bracht een helder systeem van checks and balances en meer professionele verhoudingen binnen het gemeentebestuur. De gemeenteraad is daardoor sterker in positie gekomen om zijn kaderstellende en controlerende functie invulling te geven, terwijl het dagelijks bestuur bij het college is geconcentreerd.

De decentralisaties hebben bijgedragen aan veranderende verhoudingen tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het grotere

takenpakket en bijbehorende (budget)verantwoordelijkheid voor de medeoverheden maken dat overheden meer en meer van elkaar afhankelijk zijn om verantwoordelijkheden waar te maken. Dit wordt versterkt door nieuwe opgaven die een interbestuurlijke aanpak vragen. Bij aanpak van de stikstofproblematiek kiezen we bijvoorbeeld voor de inzet van de commissaris van de Koning in zijn hoedanigheid als Rijksorgaan. De commissarissen van de Koning zijn gevraagd om tijdelijk en gekoppeld aan de kortetermijnaanpak van de stikstofproblematiek een faciliterende, signalerende en agenderende rol te vervullen waarbij zij sturen op het tempo. Ook het realiseren van de energietransitie of het bestrijden van ondermijnende criminaliteit vragen om een goed gecoördineerde gezamenlijke inzet van alle overheden. Daarbij is niet langer de vraag »ga je erover of niet?«, maar »hoe kunnen we samen de klus klaren?«. Onze inwoners zien immers maar één overheid en verwachten dat die hun probleem oplost, ongeacht de onderlinge taakverdeling. Mede tegen deze achtergrond zijn Rijk en medeoverheden in 2018 gestart met het interbestuurlijk programma (IBP) om in gezamenlijk partnerschap te komen tot oplossingen voor urgente maatschappelijke opgaven. Nog niet alles gaat vanzelf. We hebben in ons partnerschap soms te maken met discussies. Zo hebben we bijvoorbeeld in het sociaal domein stevige gesprekken gevoerd over de toereikendheid van middelen. Tegelijkertijd signaleren we dat wanneer we de inhoud centraal stellen we echt tot betere oplossingen weten te komen. Dit laat zien dat interbestuurlijke samenwerking continu onze aandacht vraagt, we aandacht hebben voor ieders positie en blijven investeren in ons partnerschap en samenwerking over de domeinen heen.

De groei in de inhoudelijke verantwoordelijkheid van gemeenten, de toename in verschillen tussen gebieden in Nederland en de mede als gevolg hiervan veranderde verhoudingen tussen overheden zijn de afgelopen decennia groter geweest dan de uitbreiding van de mogelijkheden voor gemeenten om op die ontwikkelingen in te spelen. Ik constateer dat er een disbalans is ontstaan tussen enerzijds de uitdagingen waar gemeenten geacht worden op in te spelen en anderzijds de mogelijkheden die gemeenten hebben om daarvoor passende oplossingen te bieden. Bepalingen in sectorwetten – waarin taken aan gemeenten zijn opgedragen – belemmeren gemeenten om de kansen van integraal werken te verzilveren. Zo sluit bijvoorbeeld de verplichte indeling in arbeidsmarktregio's, vaak niet aan op de samenwerking die gemeenten zelf hebben ingericht ter versterking van de regionale economie. Verder zijn gemeenten voor hun inkomsten vooral afhankelijk van uitkeringen vanuit het Rijk. Met name hun autonome positie, zoals verankerd in onze Grondwet, veronderstelt echter ook dat de eigen inkomsten van een dusdanige omvang zijn dat zij ook substantiële lokaal-politieke keuzes kunnen maken.

Kortom: de opgaven waar gemeenten voor gesteld staan, vragen steeds vaker meer dan zij kunnen bieden met het bestuurlijke en financiële instrumentarium dat hen nu ter beschikking staat. Het instrumentarium veronderstelt een heldere taaktoedeling tussen overheden en een duidelijke scheiding in verantwoordelijkheden. Een groeiend aantal opgaven laat zich echter niet langs die lijnen oplossen, waardoor in het bijzonder de gemeenten voor de uitdaging staan om binnen de gestelde kaders toch passende oplossingen te vinden.

Groeiende verschillen schuren met uniforme bestuurlijke inrichting

Mede als gevolg van verschillen in demografie, een trek naar de stad en toegenomen mobiliteit, nemen verschillen tussen gebieden in Nederland toe, zowel in opgaven als in de daarvoor benodigde oplossingen. In

gebieden met een bovengemiddelde vergrijzing is er bijvoorbeeld een grotere zorgvraag dan elders. Daarbij zijn als gevolg van de toename in taken en opgaven, de verschillen tussen gemeenten relevanter geworden. Kleinere gemeenten hebben doorgaans moeite om voldoende expertise te organiseren ten behoeve van regionale opgaven en zijn zo afhankelijker van regionale samenwerking. In grotere gemeenten is het de uitdaging om de afstand tussen bestuur en inwoners te overbruggen.

In de taaktoedeling aan gemeenten en in de bestuurlijke inrichting van gemeenten wordt echter doorgaans gestreefd naar uniformiteit. Zo hebben Rotterdam en Rozendaal grosso modo dezelfde taken en worden zij op dezelfde manier bestuurd, ondanks hun verschillende uitdagingen ten aanzien van bijvoorbeeld kansengelijkheid, mobiliteit of luchtkwaliteit. Het belemmert gemeenten om adequaat in te spelen op de verschillen tussen gebieden.

Regiovorming vergroot afstand tussen overheid en inwoners

In veel gevallen hebben gemeenten een oplossing gevonden door taken op een groter schaalniveau te beleggen; veelal via samenwerking, soms ook door gemeentelijke herindeling. Soms omdat de opgave daar om vraagt (detailhandelsbeleid, specialistische jeugdzorg), soms om kosten te besparen of om aan slagkracht te winnen (afvalinzameling, gezamenlijke inkooporganisatie). Zo bezien heeft een groeiend takenpakket voor gemeenten, met daarbij soms strakke kaders vanuit het Rijk en een focus op efficiënt bestuur, bijgedragen aan een trend van opschaling. Dit wordt ook wel de decentralisatieparadox genoemd: om gemeenten meer taken dichterbij inwoners te kunnen laten uitvoeren en de menselijke maat toe te passen, is opschaling van diezelfde gemeenten nodig. Daarbij is helaas in veel gevallen het contact met of de betrokkenheid van inwoners juist minder geworden en staan gemeenteraden steeds verder buiten spel. Bijvoorbeeld de verstrekking van bijstandsuitkeringen wordt veelal overgedragen naar een Intergemeentelijke Sociale Dienst, waarbij gemeenteraden slechts indirect – via een Algemeen Bestuur waarin de wethouder zitting heeft – kunnen sturen op de kwaliteit van de dienstverlening naar hun inwoners.

Voor elke samenwerking die gemeenten hebben ingericht, is een logische aanleiding geweest en op het moment dat de samenwerking tot stand kwam, hebben gemeenten dat ook in het belang van hun inwoners gedaan, zowel ten behoeve van de kwaliteit van de dienstverlening als om redenen van efficiency. De optelsom van alle bestaande samenwerkingsconstructies is echter een complex geheel geworden waarin het lastig is het overzicht te houden, politici moeite hebben hun rol te vervullen en die inwoners boven de pet gaat. Raadsleden geven aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in wat samenwerkingsverbanden voor hun gemeenten betekenen of hoe zij daarop kunnen sturen en voor inwoners is moeilijk te doorgronden waar zij moeten zijn met hun klachten en suggesties.

Dit doet enerzijds afbreuk aan de effectiviteit van gemeenten, doordat zij minder grip hebben op de taken die op afstand staan en er zodoende minder maatwerk mogelijk is. Anderzijds belemmert het gemeenten om te investeren in draagvlak onder inwoners in het geval van bijvoorbeeld moeilijke verdeelvraagstukken (waar te bouwen, welke bushaltes te schrappen, welke (sport)voorzieningen open te houden). In het bijzonder bij regionale opgaven – die in aantal toenemen en steeds vaker een verdelingsvraagstuk zijn – is dit problematisch. Regionale samenwerking kent als verlengd lokaal bestuur immers op het punt van democratische legitimiteit een aantal inherente beperkingen ten opzichte van gemeenten.

In plaats van het bestuur dichterbij de inwoners te brengen, hebben de decentralisaties zo gezien onbedoeld de afstand tussen overheid en inwoners vergroot. Dit vraagt om bijsturing, met name daar waar het taken met een politiek-beleidsmatig karakter betreft.

In de Vierde periodieke beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen: «En nu verder» (2016), beschrijft de Raad van State de ontwikkeling van toenemende samenwerking en schaalvergroting. De Raad van State constateert daarbij dat er sprake is van regiovorming en adviseert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om regie te nemen op dit proces van regiovorming en een eindbeeld te schetsen voor een nieuwe bestuurlijke structuur. Ik deel de analyse van de Raad van State dat er sprake is van een sluimerend proces van regiovorming, als resultante van de voortdurende inzet van medeoverheden om met nieuwe werkwijzen en oplossingen in te spelen op taakverschuivingen en veranderende interbestuurlijke verhoudingen. Ik kies er evenwel niet voor om een bestuurlijk eindbeeld te schetsen voor de regio, maar om gemeenten (en daar waar nodig ook provincies en waterschappen) beter toe te rusten en daarmee de positie van gemeenten te versterken binnen de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur. Op die manier wil ik het proces van regiovorming bijsturen.

De gemeente centraal en de inwoner voorop

Het is mijn streven om inwoners overtuigender te laten zien dat de overheid er voor hen is, hun zorgen serieus neemt en hun belangen zichtbaar meeweegt in besluitvorming. Ik wil de verbondenheid van inwoners met hun (gemeente)bestuur versterken en daarmee de democratische legitimiteit van de overheid vergroten. Daarom wil ik inzetten op een grotere slagkracht van gemeenten, zodat zij samenwerking gericht kunnen inzetten voor het realiseren van hun doelen en er meer ruimte ontstaat voor gemeenten om te investeren in verbondenheid en draagvlak. Dan komen de gemeenten sterker in positie als de centrale plek waar de keuzes voor de inwoners worden gemaakt en waar hun belangen voorop staan. Ik heb daarvoor drie lijnen met maatregelen uitgewerkt.

1) Verbondenheid met inwoners versterken

De focus heeft de afgelopen periode veelal gelegen op effectieve dienstverlening. De democratische betrokkenheid van inwoners is daarbij onvoldoende in beeld geweest. Het belang en de meerwaarde van het bouwen aan draagvlak voor moeilijke (verdeel)vraagstukken is onderschat. Voor inwoners is steeds minder duidelijk waar ze terecht kunnen met vragen of zorgen over het handelen van de overheid. Publiek geld wordt in toenemende mate verdeeld en uitgegeven in samenwerkingsverbanden, waarop minder democratische controle mogelijk is dan op gemeenten en provincies. Burgers hebben daardoor teveel het gevoel dat de overheid er niet voor of namens hen is, raken teleurgesteld en haken af.

Juist de gemeenten, als het gezicht van de overheid, moeten meer ruimte krijgen om mensen mee te nemen in en draagvlak creëren voor soms ingrijpende beleidskeuzes. Bijvoorbeeld daar waar de komende jaren vele wijken van het aardgas worden afgekoppeld en inwoners moeten investeren in een duurzamer huis. Of waar schaarse sociale huurwoningen moeten worden verdeeld tussen bewoners die lang op de wachtlijst hebben gestaan en vluchtelingen met een verblijfstatus. In het bijzonder voor dit soort vraagstukken wil ik de verbondenheid van burgers met hun gemeentebestuur versterken, zodat inwoners meer het gevoel

krijgen dat de overheid er voor hen is en dat zij rekening houdt met hun wensen en belangen.

Indachtig de prioriteiten die het regeerakkoord stelt, heb ik verschillende voorstellen gedaan of in voorbereiding om de participatie en democratische legitimatie te vergroten. Zo werk ik aan een wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet die de huidige inspraakverordening verbreedt tot een participatieverordening, waarmee ook het Right to Challenge wordt verankerd. Daarbij helpen we gemeenten bij het toepassen van het Right to Challenge. Met dit «uitdaagrecht» kunnen inwoners de uitvoering van een taak overnemen van de gemeente, al dan niet met het bijbehorende budget, als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren. Zo ontstond bijvoorbeeld het Tilburgse Spoorpark op initiatief van bewoners en wordt deze nu ook door bewoners beheerd.

Daarnaast heb ik onlangs een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in consultatie gebracht, die gericht is op het versterken van de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden. Gemeenteraden krijgen onder dit wetsvoorstel meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op samenwerkingsverbanden. Tijdens de regiobijeenkomsten die mijn ministerie heeft gehouden over de voorgenomen wijzigingen, is gesteld dat de wijzigingen op de korte termijn tot verbetering kunnen leiden, maar dat het onderliggende probleem er niet mee wordt opgelost. Dat onderliggende probleem zie ik tweeledig. Ten eerste is er behoefte aan meer flexibele samenwerkingsvormen, bijvoorbeeld voor triple helix samenwerking (samenwerking tussen overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen). Daarnaast vraagt de toename van gemeenschappelijke regelingen een principiëlere discussie over de betekenis daarvan, aangezien de grenzen in beeld komen van wat er binnen de Wgr mogelijk is. Dit raakt ook andere organieke wetten en daarom wil ik die discussie voeren over de volle breedte van het openbaar bestuur, met alle betrokkenen, waaronder ook provincies en waterschappen.

Verder ben ik samen met de VNG en de beroeps- en belangenverenigingen het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie gestart. Met dit programma ondersteunen we gemeenten, provincies en waterschappen met het versterken van de lokale democratie. De inzet van Democratie in Actie heeft zowel betrekking op het ondersteunen van lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers, bijvoorbeeld in de vorm van workshops regionale samenwerking en een digitale leeromgeving, als op bewonersparticipatie en -initiatieven. Het uitgangspunt in het aanbod is de uitvoering van de Quick Scan Lokale Democratie. Daarmee kunnen gemeenten een beeld krijgen van het functioneren van hun eigen democratie en bepalen of en op welke aspecten versterking of vernieuwing gewenst is. Daarnaast ontwikkelen we samen met gemeenten nieuwe innovatieve instrumenten. Zo testen we bijvoorbeeld nieuwe tools in een Proeftuin Lokale Digitale Democratie; denk bijvoorbeeld aan bewoners die zelf plannen kunnen indienen voor hun gemeente en online meestemmen over welke plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Voor bepaalde kwesties kan ook het lokaal referendum uitkomst bieden. Ten slotte werk ik ook aan een versterking van de positie van politieke partijen op decentraal niveau.

Ik zie overigens dat ook gemeenten zoeken naar nieuwe oplossingen om de voordelen van nabijheid en slagvaardigheid te verenigen. Zo is er inmiddels een substantieel aantal ambtelijke fusieorganisaties ontstaan, maar ik vind deze oplossing suboptimaal waar het de verbondenheid van inwoners met hun gemeente betreft. Om bestuur en inwoners beter met elkaar te verbinden, kunnen gemeenten ook meer gebruik maken van de mogelijkheden die de wet al biedt voor de inrichting van het binnenge-

meentelijk bestuur, zoals bijvoorbeeld gebiedscommissies en ik ben harte bereid om gemeenten daarbij ondersteuning te bieden. In aanvulling daarop wil ik ook de mogelijkheden van taakdifferentiatie en nieuwe concepten als een federatiegemeente verder doordenken als oplossing voor de spagaat tussen nabijheid en slagvaardigheid. Dat biedt mogelijk kansen om niet alleen het bestuur, maar ook de politiek – en de verdeling van publieke middelen – weer dichterbij inwoners te organiseren en daarmee hun zeggenschap te vergroten.

2) Gerichter (regionaal) samenwerken

Samenwerking is een prima oplossing om tot betere dan wel efficiëntere dienstverlening voor inwoners te komen of om complexe opgaven aan te pakken. Voor opgaven die meerdere gemeenten, provincies, waterschappen of een combinatie van overheden raken, is het soms ook gewoon noodzakelijk om samen te werken. Dat verwachten inwoners ook; voor hen is immers niet sprake van afzonderlijke bestuurslagen maar van één overheid. Soms vragen opgaven ook om samenwerking met partners buiten de overheid, zoals bijvoorbeeld ondernemers, onderwijsinstellingen of zorgaanbieders. Samenwerken betekent echter ook dat zeggenschap gedeeld moet worden; een te grote afhankelijkheid van samenwerking doet daardoor uiteindelijk afbreuk aan het vertrouwen van inwoners in het door hun gekozen bestuur. Het is daarom wenselijk dat gemeenten alleen weloverwogen voor (regionale) samenwerking kiezen, daarbij goede afspraken maken over de wijze waarop de gemeenteraad betrokken wordt en ook periodiek evalueren of de samenwerking nog voldoende meerwaarde biedt. Mede in dit licht wil ik via voornoemde wijziging van de Wgr mogelijk maken dat samenwerkingsverbanden sneller kunnen worden aangepast aan behoeften van de deelnemers en wil ik meer varianten voor samenwerking bieden.

Door samenwerking gericht in te zetten, komen gemeenten meer in positie en zijn zij in staat om hun inwoners beter te betrekken bij de keuzes die gemaakt moeten worden, in te spelen op specifieke behoeften en bewoners meer zeggenschap te geven over dingen die hen aangaan.

Daarnaast wil ik mij als Minister van BZK steviger inzetten om vanuit het Rijk verplichte samenwerkingsverbanden of verplichtingen tot samenwerking te beperken en de kaders te verruimen waarbinnen gedecentraliseerde taken moeten worden uitgevoerd. Ik verwacht dat gemeenten hierdoor minder noodzaak tot samenwerking zullen ervaren, bijvoorbeeld doordat zij taken dan makkelijker integraal kunnen uitvoeren of toegesneden op de lokale situatie.

Verder zal ik samen met provincies en gemeenten reflecteren op de samenwerkingsverbanden waar zij in participeren en wil ik hen ondersteunen bij het zoeken naar eventuele alternatieven voor de taken die zij daarin hebben ondergebracht. Voor opgaven of taken die gemeenten niet goed zelf kunnen invullen, waarvoor een samenwerkingsverband onvoldoende democratische legitimatie biedt en die zich er naar hun aard voor lenen, zou wat mij betreft het overdragen van die opgaven of taken aan provincies of centrumgemeenten een oplossing kunnen zijn. Dit vergt enige doordinking, in het bijzonder op het punt van democratische legitimatie, maar de gedachte is niet nieuw.³ Vast staat dat de Grondwet en de organieke wetgeving die ruimte uitdrukkelijk bieden.

³ Zie bijv. Raad voor het openbaar bestuur, «De gedifferentieerde eenheidsstaat», commissie-Bovens, «Wil tot verschil», en Studiegroep Openbaar Bestuur, «Maak verschil».

Voor de opgaven waar een gebiedsgerichte en/of gelijkwaardige interbestuurlijke samenwerking het meest wenselijk is, werkt BZK aan instrumentarium en werkwijzen die beter aansluiten op de partnerschappen die daarvoor nodig zijn. In de vorm van o.a. City Deals, Regio Deals, Woondeals en het Interbestuurlijk Programma wordt al ervaring opgedaan met interbestuurlijke samenwerking. Mede op basis daarvan werk ik aan een voorstel om een nieuwe uitkeringsvorm te introduceren in de financiële verhoudingen en aan een herziening van de Code interbestuurlijke verhoudingen.

3) Beter toerusten medeoverheden

Om de sterkere positie voor gemeenten ook waar te kunnen maken en de verbondenheid met inwoners te vergroten, is het noodzakelijk om in te zetten op sterkere gemeenten. Ik wil gemeenten beter toerusten op hun taak, zowel in slagvaardigheid, als in het organiseren van maatschappelijk debat en draagvlak.

Om het gemeentebestuur slagvaardiger te laten opereren en sterker in positie te brengen, wil ik de keuzemogelijkheden ten aanzien van de bestuurlijke inrichting verruimen. Op dit punt is meer »ruimte in regels» wenselijk. Het kan daarbij dan gaan om bijvoorbeeld het aantal ambtsdragers (binnen een bepaalde bandbreedte), het vergaderstelsel, de mogelijkheden van binnengemeentelijke decentralisatie (zoals wijk- en dorpsraden) of de mogelijkheid om binnen wettelijke randvoorwaarden te kunnen experimenteren. Ik ben een dialoog met gemeenten en provincies gestart om te bezien waar precies behoefte aan is, zowel qua wetgeving als qua ondersteuning, bijvoorbeeld in de ontwikkeling van producten als handreikingen en best practices.

Ik wil tevens het instrumentarium van de gemeenteraad uitbreiden, zodat gemeenteraden hun rol en verantwoordelijkheid ook met de gegroeide taken en verwachtingen goed kunnen blijven invullen. Ik wil daarbij checks and balances versterken. Als onderdeel daarvan is onlangs het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers bij Uw Kamer ingediend.

Daarnaast heb ik de uitvoering van een omvangrijk pakket maatregelen ter versterking van de bestuurlijke integriteit ter hand genomen; een eerste wetsvoorstel, dat zowel gemeenteraden als het bestuur meer aanknopingspunten biedt voor interventie, gaat eendaags in consultatie.

De burgemeester vervult een cruciale rol in het lokaal bestuur. In het ambt van burgemeester komen vele rollen samen, van burgervader/-moeder tot handhaver van de openbare orde. Samen met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en mijn ambtgenoot van Justitie en Veiligheid ontwikkel ik een agenda voor de toekomst van het ambt. Daarbij is het van belang dat de rol en positie van de burgemeester niet als geïsoleerd vraagstuk wordt gezien, maar in de bredere context van het lokaal bestuur. Over de contouren van die agenda zal ik uw Kamer eendaags informeren, dit mede naar aanleiding van mijn toezegging te reflecteren op het evenwicht in de taken en bevoegdheden van de burgemeester.

Samen met de medeoverheden werk ik ook aan de herziening van het interbestuurlijk toezicht, dit conform de Agenda Toekomst van het Toezicht (Kamerstuk 29 362, nr. 275), zodat deze beter aansluit bij veranderende verhoudingen tussen de verschillende overheden en de ruimere mogelijkheden die medeoverheden krijgen om maatwerk te organiseren. Met de agenda wordt een verandering van de toepassing en werkwijze van interbestuurlijk toezicht beoogd, zonder overigens het wettelijk kader aan te passen.

Ik werk voorts aan een herziening van de financiële verhoudingen om daarin beter aan te sluiten op de veranderde verhoudingen tussen het Rijk en de medeoverheden en tevens beter in te kunnen spelen op de toenemende verschillen tussen gebieden in Nederland. In het voorjaar van 2020 verwacht ik uw Kamer hiervoor een voorstel te kunnen aanbieden. Ook wordt in de komende periode de normeringssystematiek opnieuw geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie werk ik samen met medeoverheden aan mogelijke varianten voor de normering van het gemeentefonds en het provinciefonds vanaf 2022. In de tussentijd bekijk ik ook of het mogelijk en wenselijk is om voor de middellange termijn – 2020 en 2021 – maatregelen te treffen die schommelingen in de fondsen kunnen voorkomen of dempen. Ik verwacht uw Kamer hierover voor het einde van dit jaar te informeren. Verder ben ik van mening dat het lokale belastinggebied verruimd zou moeten worden; een belangrijke randvoorwaarde voor gemeenten om echte keuzes te maken en maatwerk te bieden. Ik acht het op dit punt evenwel aan het volgende kabinet om daarvoor concrete voorstellen te doen, maar ik zie het als mijn verantwoordelijkheid om hiervoor in samenspraak met de medeoverheden verschillende varianten uit te werken.

Met het overdragen van taken naar medeoverheden, is onvoldoende doordacht op welke wijze zij ook kunnen beschikken over de kennis die nodig is voor strategische beleidskeuzes; kennis die veelal bij de nationale planbureaus wordt vergaard. Ik wil daarom met de medeoverheden een gezamenlijke kennisinfrastructuur opzetten met onder meer interbestuurlijke strategische kennisagenda's.

Verder zie ik in dit kader een belangrijke rol voor mijzelf als Minister van BZK om, meer dan voorheen, te bevorderen dat het beleid of de wetgeving die de medeoverheden raakt, zo wordt ingericht dat gemeenten, provincies en waterschappen hun verantwoordelijkheid ook goed kunnen waarmaken. De organieke wetgeving maakt de Minister van BZK expliciet verantwoordelijk voor de coördinatie van het rijksbeleid richting decentrale overheden en het bevorderen van hun beleidsvrijheid en decentralisatie. De Raad van State beveelt in de vierde periodieke beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen aan de positie van de Minister van BZK op dit punt te versterken. Ook de Staatscommissie-Remkes pleit hiervoor. In de kabinetsreactie op het advies van de staatscommissie heeft het kabinet uitgesproken met een notitie te komen inzake mogelijke versterking van de positie van de Minister van BZK (Kamerstuk 34 430, nr. 10).

Overzicht acties en maatregelen

De acties en maatregelen die ik hierboven heb geschetst, laten zich als volgt samenvatten:

| |
|--|
| <p>Verbondenheid met inwoners versterken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verankering Right to Challenge - Wijziging Wgr i.v.m. versterking democratische legitimatie - Programma Democratie in Actie: ondersteunen politieke ambtsdragers en inwonersparticipatie - Doordenken mogelijkheden taakdifferentiatie en nieuwe bestuursconcepten |
| <p>Gerichter (regionaal) samenwerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wijziging Wgr: meer varianten voor samenwerking - Beperken verplichte samenwerking en verruimen kaders decentralisatie - Reflecteren op bestaande samenwerkingsverbanden; delegatie aan provincie of centrumgemeente verkennen - Interbestuurlijke samenwerking intensiveren; herziening Code interbestuurlijke verhoudingen en nieuwe uitkeringsvorm |

Beter toerusten medeoverheden

- Meer ruimte in regels t.a.v. de bestuurlijke inrichting (wetgeving en ondersteuning)
- Versterking positie gemeenteraad;
- Wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers
- Wetsvoorstel bevordering bestuurlijke integriteit
- Herziening interbestuurlijk toezicht
- Agenda burgemeester
- Herziening financiële verhoudingen
- Interbestuurlijke strategische kennisagenda
- Versterking positie Minister van BZK (conform kabinetsreactie staatscommissie-Remkes)

Tot slot

De versterking van gemeenten en in het bijzonder het herstellen van de verbondenheid met inwoners, is een traject van lange adem. Ik heb hiervoor al het nodige in gang gezet, maar op langere termijn zal er meer nodig zijn en dat vraagt ook besluiten van een volgend kabinet. Ik acht het mijn verantwoordelijkheid om daarvoor de ordentelijke discussie te organiseren die aan die keuzes vooraf moet gaan. Ten behoeve van die discussie en om vinger aan de pols te houden bij wat in gang is gezet, wil ik verschillende maatschappelijke debatten entameren en wetenschappelijke reflectie vragen. In dit kader heb ik al enkele adviezen gevraagd van de Raad voor het Openbaar Bestuur en heb ik met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) afgesproken om een Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen in te stellen; ik verwacht deze adviezen voor de zomer 2020 te ontvangen. In het bijzonder de adviezen van de Raad van State – en dan met name de periodieke beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen – bieden zeer waardevolle inzichten ten aanzien van de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur.

Het Nederlands openbaar bestuur is van hoge kwaliteit en geniet veel vertrouwen van onze inwoners, maar ik zeg de grondlegger van ons bestuurlijk bestel na dat het openbaar bestuur voortdurend onderhoud behoeft om haar kwaliteit en vertrouwen te behouden. In het voorgaande heb ik geschetst wat er mijns inziens nu nodig is en welke keuzes in de nabije toekomst gemaakt moeten worden om met name gemeenten duurzaam toe te rusten op de veranderingen in verwachtingen en opgaven waar zij voor gesteld staan. De uitwerking van de diverse maatregelen wil ik in goed overleg met VNG, IPO en UvW, en met inbreng vanuit de decentrale overheden zelf, vorm geven. Daarbij zal ik al het mogelijke doen om nu het proces van besluitvorming voor te bereiden en daarbij een zo breed mogelijk politiek en bestuurlijk draagvlak te organiseren.

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