

Mededeling Stand van zaken interbestuurlijke samenwerking

Buitengewone Algemene Ledenvergadering 29 november 2019

Inleiding

Goede interbestuurlijke en financiële verhoudingen zijn van groot belang voor het functioneren van gemeenten. Nadat de Algemene Ledenvergadering in 2018 instemde met de programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP) heeft u dit extra benadrukt met de motie 'stevige borging gelijkwaardig partnerschap IBP' op de ALV van dit jaar. Met deze ledenbrief brengen wij u op de hoogte van de stand van zaken in het IBP. Ook kijken we in deze brief naar de toekomst: hoe wij nadenken over de relatie met een volgend kabinet en hoe de verschillende studie- en werkgroepen van het Rijk hierin passen.

Interbestuurlijk programma

De maatschappelijke opgaven staan centraal in het Interbestuurlijk Programma. We hebben ervoor gekozen ons te richten op negen opgaven, die urgent zijn én waarbij minimaal twee overheden zijn betrokken. Gemeenten zijn bij alle opgaven betrokken; provincies en waterschappen vooral bij de fysieke en het Rijk via vrijwel alle departementen.

Fysiek		1. Samen aan de slag voor het klimaat
		2. Toekomstbestendig wonen
		3. Regionale economie als versneller
		4. Naar een vitaal platteland
Sociaal		5. Merkbaar beter in het sociaal domein
		6. Nederland en migrant goed voorbereid
		7. Problematische schulden voorkomen en oplossen
Overkoepelend		8. Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving
		9. Passende financiële verhoudingen
		10. Overkoepelende opgaven

Interbestuurlijk samenwerken, binnen of buiten het IBP, is geen doel op zich. Het gebeurt vanuit de realiteit dat opgaven zich niets aantrekken van bestuurlijke grenzen. En dat we elkaar nodig hebben om tot duurzame oplossingen te komen.

De toegevoegde waarde van het IBP ligt in de basis in twee zaken. In de eerste plaats als het gaat over de *manier van samenwerken*. Bij een gezamenlijke opgave is het niet de rijksoverheid die gedetailleerd de richting van een oplossing bepaalt, maar is gelijkwaardigheid en wederkerigheid tussen de overheden het uitgangspunt. Ieder draagt bij vanuit de eigen bevoegdheid, verantwoordelijkheid en mogelijkheden. Het verschil tussen 'gelijk' en 'gelijkwaardig' is hierin niet altijd even duidelijk.

Daarnaast helpt het IBP om *cross-overs* te realiseren tussen de opgaven. Door opgaven aan elkaar te verbinden is duidelijk maatschappelijke meerwaarde te behalen. Zo is de verbinding tussen zorg en veiligheid, logisch op het niveau van wijken, door interbestuurlijke samenwerking hoog op de agenda gekomen. Andere voorbeelden van gerealiseerde cross-overs zijn de schuldenaanpak, Vitaal Platteland en Goed openbaar bestuur.

Financiën

Bij het IBP is een aantal financiële uitgangspunten vastgelegd. Zo heeft het Rijk accres beschikbaar gesteld via een brede koppeling, is afgesproken dat er via o.a. enveloppen gezamenlijk ook andere middelen beschikbaar gesteld zouden worden, dat ambities en middelen met elkaar in balans zijn en dat uitkomsten gemonitord worden.

Na anderhalf jaar IBP overheerst het gevoel dat er in de praktijk vaak geen sprake is van gelijkwaardig partnerschap waar het gaat om de financiën. Op enkele financiële onderwerpen zien we wel positieve resultaten. Gemeenten ervaren echter niet dat ambities en middelen in balans zijn, terwijl dat lange tijd wel is benadrukt vanuit het Rijk.

Daarnaast (en misschien ook wel daardoor) overheerst het gevoel dat gemeenten in veel financiële discussies met het Rijk aan het kortste eind trekken. Het gaat dan vooral om situaties waarbij het Rijk wel nieuwe taken en wensen neerlegt bij gemeenten, maar daar geen volledige financiële dekking bij levert. Dan gaat het om een breed scala aan onderwerpen, van de berging van vliegtuigwrakken tot het nieuwe inburgeringsstelsel en het abonnementstarief in de Wmo.

Ervaringen

De ervaringen met het IBP verschillen per opgave. Het is niet zonder meer te zeggen dat het in het ene domein beter gaat dan in het andere en ook niet dat resultaten geboekt zijn dankzij het IBP, of dat het vanzelf ook wel tot stand zou zijn gekomen.

Binnen het programma zijn er beperkte middelen (vanuit BZK, IPO en VNG; Unie van Waterschappen verzorgt het secretariaat), die ingezet worden op activiteiten die structuurversterkend werken. Bijvoorbeeld:

- Verbinden. Liaisons voor het sociaal domein, fysiek domein en de overkoepelende opgaven die zich onafhankelijk bewegen tussen de overheden en in Den Haag en daarbuiten. Zij

zien kansen voor cross-overs, kunnen handelen als zaken spaak dreigen te lopen en verbinden mensen en opgaven aan elkaar.

- Aanjagen van opgaven. In 2019 zijn er projecten, programma's en bijeenkomsten medegefinancierd binnen Vitaal Platteland, LVV, lokale democratie, laaggeletterdheid, wonen en zorg, i-overheid, mensenhandel, huisvesting statushouders, toekomstbestendig wonen en kwetsbare jongeren.
- Leerprogramma's. Voor het programma als geheel wordt bekeken wat de succesfactoren en de uitdagingen zijn van interbestuurlijke samenwerking. Lessen die hieruit getrokken worden, worden meegenomen in onder meer de studiegroep Financiële en interbestuurlijke verhoudingen (zie onder) en krijgen ongetwijfeld ook een plaats in het aanbod van de decentrale overheden aan het nieuwe kabinet (zie onder). Ook binnen de verschillende opgaven wordt hier aandacht aan besteed. Zo zijn er binnen Vitaal Platteland 'communities of practice' op concrete vraagstukken, waarin regio's van elkaar leren.
- Communicatie. Een greep uit de activiteiten, die er vooral op gericht zijn om op basis van goede voorbeelden te inspireren in de interbestuurlijke samenwerking: op www.overheidvannu.nl worden *storytellers* van de verschillende overheden gevolgd bij hun opgaven; er worden bliksemstages, een IBP-boost voor ambtenaren (7 november) en lunchlezingen georganiseerd; en er is een landelijk communicatienetwerk klimaat opgericht.

Algemeen gesteld kunnen we zeggen dat het IBP helpt in de samenwerking tussen gemeenten en het Rijk. Op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau nemen we een positieve beweging waar. Omdat er een kader is voor de samenwerking zien we in veel gevallen een meer natuurlijke vorm van samenwerking ontstaan, zowel binnen als buiten de vastgestelde opgaven. Zeker binnen de opgaven helpt het zeer dat er een gedeeld gevoel van urgentie is bij de betrokken partijen.

Sommige aspecten van interbestuurlijke samenwerking lopen niet goed. Met name het punt van gelijkwaardigheid komt snel onder druk te staan als er onenigheid is over bijvoorbeeld bekostiging van nieuwe taken. We zien daarnaast dat het tempo van departementen en/of bewindspersonen vaak leidend is en dat de richting van een verdieping of verbreding op een opgave nog te vaak vanuit Den Haag wordt bepaald. Daarnaast is het lastig om door de grenzen van departementen heen te breken, bijvoorbeeld als het gaat om de inrichting van de fysieke ruimte of de verbinding tussen wonen en zorg.

Ook op regionaal niveau zien we ontwikkelingen in de interbestuurlijke samenwerking, waarbij het IBP een positieve bijdrage levert. Een voorbeeld is dat de gemeenten, het waterschap en de provincie in Zeeland hun 'Overleg Zeeuwse Overheden' expliciet hebben geënt op de uitgangspunten van het IBP. Hierin kiezen zij zelf de voor hen relevante maatschappelijke opgaven. Ook in Fryslân is er structureel overleg tussen de overheden.

De stand van zaken per opgave vindt u op onze [website](#).

Andere ontwikkelingen

Mede voortbouwend op de ervaringen die worden opgedaan met het IBP is er nog een aantal ontwikkelingen op het gebied van financiële en interbestuurlijke verhoudingen waar we u hierbij graag van op de hoogte stellen.

Financiële verhoudingen

Op het gebied van de financiële verhoudingen is er een aantal trajecten gestart. Meer informatie vindt u bij het agendapunt 'Verantwoording uitvoering moties ALV 5 juni 2019'.

- Herijking algemene uitkering gemeentefonds (gereed mei 2020)
- Aanpassing uitkeringsstelsel (consultatie wetsvoorstel januari 2020)
- Hervorming belastingstelsel waaronder belastinggebied gemeenten (via bouwstenentraject, zomer voorjaar 2020)
- Evaluatie normeringssystematiek (voorjaar 2020)
- Verbeteren stabiliteit normeringssystematiek op korte termijn (mede n.a.v. motie CU; het streven is om in december 2019 bestuurlijke afspraken te maken tbv meicirculaire 2020)

Studiegroep Financiële en Interbestuurlijke Verhoudingen

We hebben met de ministeries van BZK en Financiën, IPO en Unie van Waterschappen afgesproken om in aanloop naar het volgende kabinet een gezamenlijke verkenning uit te voeren naar de ervaren knelpunten in de interbestuurlijke samenwerking. Het uitgangspunt hierbij is dat een goede samenwerking één van de voorwaarden is om effectief in te kunnen spelen op maatschappelijke opgaven.

Van de studiegroep die voor dit doel is opgericht wordt gevraagd om concrete aanbevelingen te doen in aanloop met betrekking tot de voorwaarden die nodig zijn om gezamenlijk en gelijkwaardig op te kunnen trekken als één overheid. De Studiegroep levert – vertrekkend vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven –concrete beleidsopties op die de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen bevorderen ten bate van het vermogen van het openbaar bestuur om beter in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven.

De studiegroep staat onder leiding van de heer Bernard ter Haar (ABD). Andere leden zijn topambtenaren van verschillende departementen en bestuurders uit provincies (2) en waterschappen (1). Vanuit hun gemeentelijke achtergrond hebben de heren Onno Hoes (o.m. oud-burgemeester Maastricht en Haarlemmermeer) en Staf Depla (o.m. oud-wethouder Eindhoven) zitting in de studiegroep.

Het secretariaat wordt gecoördineerd door het ministerie van BZK; de VNG levert hier een medewerker voor. Ook in de klankbordgroep is de VNG vertegenwoordigd.

In het voorjaar van 2020 moet er een rapport liggen dat kan dienen als input voor de formerende partijen in 2021.

Werkgroepen brede maatschappelijke heroverwegingen

Het Kabinet heeft 16 werkgroepen 'brede maatschappelijke heroverweging' ingesteld om in te spelen op een mogelijke economische crisis. Deze werkgroepen inventariseren, binnen gestelde kaders, de mogelijkheden tot zowel bezuinigen als investeren en bestaan uit hoge ambtenaren van verschillende departementen. Ook de decentrale overheden zijn ambtelijk vertegenwoordigd in de relevante werkgroepen. Vanuit gemeenten gaat het om veertien mensen, in twaalf werkgroepen. De werkgroepen moeten voor de kerstvakantie een eerste product leveren; eindrapporten worden in het voorjaar van 2020 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Meer informatie, en de taakopdrachten per werkgroep, is te vinden op:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/11/kamerbrief-brede-maatschappelijke-heroverwegingen>.

Verkiezingen Tweede Kamer, maart 2021

In maart 2021 zijn er verkiezingen voor de Tweede Kamer. In de afgelopen maanden hebben de verschillende beleidscommissies binnen de VNG prioritaire opgaven benoemd, waarbij Gemeenten 2024 als leidraad fungeerde. Ons bestuur zal aan de hand hiervan in december een strategie bespreken voor de gesprekken die wij met de programmacommissies van de politieke partijen gaan voeren. Hierin zullen wij -om zo veel mogelijk invloed te kunnen hebben- optrekken met het IPO en de Unie van Waterschappen.

Een tweede stap in het proces richting verkiezingen is dat wij met de andere koepels gaan werken aan een verhaal voor de formatie van 2021. Dit na de goede ervaringen die we hebben opgedaan met de Investeringsagenda 'Naar een duurzaam Nederland', ons aanbod aan het huidige kabinet. In dit stuk zullen wij ongetwijfeld ook aandacht besteden aan de interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Hierbij zullen we waar relevant ook elementen uit de studiegroep (zie boven) betrekken.

Tijdens één van de deelsessies op de bestuurdersdag voorafgaand aan de BALV gaan wij graag met u in gesprek over hoe u de interbestuurlijke samenwerking nu ervaart, wat u wilt behouden en wat u wilt verbeteren.