



Minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties (BZK)  
Mw. H.G.J. Bruins Slot  
Postbus 20011  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
5 december 2022  
**Kenmerk**  
COS/U202200835  
**Bijlage(n)**  
-

**Onderwerp**

Reactie op Code Interbestuurlijke Verhoudingen,  
Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden en Actieagenda Sterk  
Bestuur

Geachte mevrouw Bruins Slot,

Op 2 november bood u ons de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden en de concept-Kamerbrief over de Actieagenda sterk bestuur aan. Veel dank daarvoor. Wij hebben de stukken besproken in onze commissies Bestuur & Veiligheid, Financiën en Raadsleden & Griffiers en in ons bestuur.

**Algemeen**

U vraagt onze inbreng op drie verschillende documenten en die geven we hieronder. Voor alles geldt wat ons betreft dat (1) goede interbestuurlijke verhoudingen onlosmakelijk verbonden zijn met goede financiële verhoudingen, (2) voor tussentijds bijsturen een vorm van geschillenbeslechting noodzakelijk is en (3) we ons zorgen maken over de doorwerking van deze afspraken in de volle breedte van het kabinetsbeleid.

**Code Interbestuurlijke Verhoudingen**

Wij staan positief tegenover de herziening van de Code en stemmen er graag mee in. Aandachtspunt is wat ons betreft wel dat we er samen voor moeten zorgen dat het document ook echt gaat leven en toegepast wordt. Dat vraagt wat van u en uw departement, maar ook van ons.

**Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)**

Zoals eerder gezegd zijn we erg blij met de nadruk die u legt op uitvoerbaarheid van beleid. En we denken dat de UDO hier goed bij kan helpen en dat het alle departementen kan ondersteunen om tot betere wet- en regelgeving te komen.

We begrijpen dat er naar aanleiding van interdepartementaal ambtelijk overleg een nieuwe versie van de UDO circuleert, zonder dat onze bestuurlijke inbreng daar al een plek in heeft kunnen krijgen. Dit is een gang van zaken die we in onze ogen juist moeten doorbreken met de UDO. Wij reageren in deze brief op de versie die u ons heeft gestuurd en vertrouwen erop dat onze opmerkingen meegenomen worden.

Wij zijn positief over de positionering van het proces van de UDO aan de kop van het beleidsproces (nog voor de internetconsultatie). Dit geeft ons de kans om tijdig het gemeentelijk perspectief in te brengen. Het vraagt ook van de VNG om een goede deelname aan dit gezamenlijke proces. De uitwerking van de UDO vraagt de nodige aandacht, vooral voor de positie van medeoverheden in het proces. De onderstaande punten verdienen daarbij in ieder geval aandacht en zijn in onze ogen randvoorwaarden om de UDO tot een succes te maken.

#### *De UDO moet zorgvuldig worden ingericht*

We vinden het belangrijk dat vaker en eerder in het proces van totstandkoming van nieuwe beleid wordt getoetst op uitvoerbaarheid, ook samen met ketenpartners. Het is een groot risico dat een vakdepartement beslist of er een UDO wordt uitgevoerd. Daarbij hebben we ook zorgen over hoe de UDO zich verhoudt tot het zogenaamde '[beleidskompas](#)'. Het proces van de UDO moet leiden tot een gelijkwaardig gesprek tussen Rijk en gemeenten over uitvoerbaar beleid en de randvoorwaarden voor uitvoering.

Gemeenten moeten zelf kunnen bepalen hoeveel diepgang een uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden krijgt. Voor vakdepartementen kan er een stimulans zijn om de UDO zo licht mogelijk te houden. In de praktijk willen vakdepartementen mede door politieke druk nogal eens tijdwinst boeken ten koste van zorgvuldige inspraak. In het proces moet voldoende tijd en ruimte zijn om een uitvoeringstoets met gemeenten te verrichten en hun input over uitvoerbaarheid mee te nemen in het vervolgproces.

Wij vinden dat de vakminister het wetsvoorstel en de uitgewerkte UDO met het perspectief van gemeenten aan de Tweede Kamer moet sturen. Mochten er bij de parlementaire behandeling moties en/of amendementen worden aangenomen, dan moet de UDO hierop aangepast worden. Tot slot merken wij op dat u de UDO nog voorlegt aan de andere departementen voordat het in de ministerraad komt. De ronde langs de departementen moet er niet toe leiden dat de UDO en het beoordelingskader worden afgezwakt.

#### *De UDO kan zorgen voor een betere balans in taken, bekostiging en uitvoerbaarheid*

Wij hebben al veel ervaring met het uitvoeren van uitvoeringstoetsen op wetten in verschillende domeinen. We zien de UDO als een volgende stap om de resultaten uit deze uitvoeringstoetsen beter te borgen en positioneren. Bij ieder voorstel met gevolgen voor gemeenten moet van tevoren beter worden onderzocht of en hoe gemeenten met de juiste middelen en onder de juiste condities een taak goed uit kunnen voeren die bij hen past. Waarbij we ten overvloede opmerken dat gemeenten autonoom zijn en dat het de raden zijn die de uiteindelijke kaders vaststellen.

Zo moet er bij taken voor gemeenten genoeg beleids- en bestedingsvrijheid zijn, zodat zij vanuit hun eigen democratische legitimatie en (grondwettelijke) autonome positie keuzes kunnen blijven maken. Bovendien is voldoende geld nodig en moeten de voorstellen uitvoerbaar zijn voor gemeenten. Hierbij is ook aandacht nodig voor gestapelde taken, samenloop van wetten in de praktijk, de invoeringstermijn en een fonds voor tegenvallers. We merken op dat een

uitvoeringstoets door gemeenten die kan dienen als onderlegger voor gesprekken over bijvoorbeeld de toepassing van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet altijd een plek moet hebben in het UDO-proces.

We vinden betrokkenheid van de minister van BZK bij nieuwe wetgeving of grote wijzigingen die medeoverheden raken essentieel. Dat geldt zowel in de voorbereidende fase als in de eindfase, door medeondertekening. Hiermee wint de UDO in onze ogen ook aan betekenis in de voorbereiding van besluitvorming.

Tot slot geschillenbeslechting. Ook zonder kader is er altijd een mogelijkheid voor geschillenbeslechting, maar wij maken daar graag aan aantal basisafspraken over de vormgeving daarvan. Het kan dan als ultimatum remedium disciplinerend werken en helpen bij een zorgvuldige uitvoering van de UDO.

#### *Het normenkader interbestuurlijke verhoudingen moet scherper*

Een wezenlijk punt in de interbestuurlijke verhoudingen is de rol die de gekozen volksvertegenwoordiging speelt. Het zijn de 344 gemeenteraden die een eigen integrale afweging maken in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Misschien symbolisch, maar we zien daarom punt 11 graag als punt 1.

Verder bevat het normenkader de norm dat de ministers van BZK en AZ de (in)formateur(s) namens het Rijk moeten verzoeken om de voorzitters van IPO, VNG en UvW te consulteren. Dit kan volgens ons beter worden aangevuld of vervangen door bijvoorbeeld de volgende norm: *Uit het regeerakkoord wordt duidelijk dat bij het onderwerp van het beleidsvoorstel niet voorbij is gegaan aan het perspectief en de belangen van medeoverheden.*

#### **Actieagenda sterk bestuur**

Over het algemeen kunnen we ons goed vinden in de brief en ondersteunen we uw aanpak in grote lijnen. We voelen ons mede-eigenaar en vragen aan u om het voortouw te nemen in een programmatische aanpak van de vier lijnen en ons daarbij volledig te betrekken. Grootste aandachtspunt vanuit ons is de mate waarin andere departementen -vakdepartementen en het ministerie van Financiën- zich committeren aan deze lijn. Met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen hebben we daarvoor een middel in handen, maar hoe gebruiken we dat middel goed?

Ander hoofdpunt voor de VNG is dat de gemeentelijke financiën structureel op orde moeten zijn. Interbestuurlijke en financiële verhoudingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het kabinet stelt dat een nieuwe normeringssystematiek daar vanaf 2027 voor moet zorgen. Het is echter nog niet bekend hoe die systematiek eruit komt te zien. Het succes van de Actieagenda valt of staat met een succesvolle afronding van het parallelle traject om te komen tot een nieuw financieel arrangement.

Daarnaast zijn we van mening dat de *mogelijkheid* tot geschillenbeslechting disciplinerend werkt in de samenwerking. U besteedt in uw brief aandacht aan bijsturen in lopende trajecten, maar u koppelt dit (nog) niet aan een escalatiemechanisme. Hierbij vragen we uw speciale aandacht voor de rol van het ministerie van Financiën, dat in geest altijd aanwezig is tijdens bestuurlijke overleggen, maar in de overleggen zelf (uiteraard met uitzondering van het BOFv) meestal niet.

U lijkt ervan uit te gaan dat besluiten aan de voorkant van een traject altijd in samenspraak met decentrale overheden worden genomen, wat in de praktijk niet zo is. Daarmee wordt niet voldaan aan de voorlichting van de Raad van State, waar u wel naar verwijst.

Voor bovengemeentelijke samenwerking verwijst u naar de ruimte die er nu is en naar een advies dat de Raad van State uit gaat brengen. Hoewel er over dit vraagstuk ook in onze vereniging verschillende opvattingen bestaan denken we dat het -vanwege bijvoorbeeld democratische legitimering en bekostigingsvraagstukken- belangrijk is dat we hierover zo snel mogelijk het gesprek aangaan met u, provincies en waterschappen.

Tot slot blijft de positie van gemeenteraden voor ons een belangrijk punt. Over versterking van de lokale democratie staan maar een paar regels in de brief en verwijst u vooral naar een volgende brief. Graag zien we meer uitspraken over de mogelijkheden van versterking van de rol en werking van de gemeenteraden, waaronder de noodzaak tot versterking van de griffies. En wat ons betreft is het noodzakelijk om ook in crisiswet- en regelgeving expliciet de rol van de gemeenteraden/ raadsleden te op te nemen.

We gaan graag met u in gesprek over hoe we hier verder mee kunnen gaan en zien uit naar een succesvolle uitrol van de actieagenda!

met vriendelijke groet,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr J.H.C. van Zanen  
voorzitter