

Samen bouwen aan resultaten

Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige
interbestuurlijke verhoudingen

Rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen. Voor resultaten op de grote, gemeenschappelijke opgaven van ons land, hebben álle overheden elkaar nodig. Met de gepresenteerde aanbevelingen in vijf bouwstenen levert de Studiegroep een concrete bijdrage aan verbeterde interbestuurlijke verhoudingen.

De aanbevelingen uit dit rapport zijn gericht aan het Rijk en de medeoverheden. Met het overnemen ervan kan een start worden gemaakt bij de onderhandelingen richting het nieuwe kabinet. Beoogde resultaten op de belangrijke maatschappelijke opgaven kunnen immers niet worden bereikt zonder goede samenwerking met medeoverheden. De aanbevelingen van dit rapport hebben betrekking op de verhoudingen tussen overheden, waarbij de principes waarop de aanbevelingen zijn gebaseerd tevens van toepassing zijn op de relatie tussen Rijk en Caribisch Nederland.

De leden van de Studiegroep zijn werkzaam bij Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen. Zij delen met dit rapport op persoonlijke titel hun kennis en ervaring.

Er is gebruik gemaakt van veel expertise en wijsheid die er reeds lag in veel inzichten, adviezen en rapporten. Dit rapport richt zich op hoe dat kan worden benut en toegepast.

In de bijlagen bij dit rapport vindt u een overzicht van de literatuur die is geraadpleegd en de nadere gesprekken die zijn gevoerd. Om onze inzichten te toetsen en verder aan te scherpen hebben wij gesproken met wetenschappers, bestuurders en andere betrokkenen. Wij zijn onze gesprekspartners zeer erkentelijk voor hun reflecties, die in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Er zijn in de afgelopen jaren ervaringen opgedaan binnen en tussen overheden waarvan veel kan worden geleerd. Het is van grote betekenis dat alle betrokkenen de lessen positief vertalen. Dat is nodig voor resultaten in onze maatschappelijke opgaven en dat draagt bij aan de samenwerking met en het vertrouwen van onze inwoners in de overheid. We zijn ervan overtuigd dat het omarmen van de aanbevelingen van de studiegroep daarbij erg kan helpen.

Han Polman

Voorzitter Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen
November 2025

Samenvatting

Goede interbestuurlijke verhoudingen zijn essentieel om de grote maatschappelijke vraagstukken – over ruimtelijke inrichting, weerbaarheid, verdienvermogen, bestaanszekerheid, zorg en migratie – effectief aan te pakken. Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben elkaar nodig om tot resultaat te komen. In de afgelopen jaren stonden die verhoudingen onder druk doordat afspraken onvoldoende werden nagekomen, er te weinig aandacht voor uitvoerbaarheid was en financiële discussies het gesprek overheersten. De Studiegroep pleit voor een nieuwe start binnen de interbestuurlijke verhoudingen gebaseerd op samenwerking, uitvoerbaarheid en respect voor ieders democratische rol en reikt vijf bouwstenen aan voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen.

1

Goede afspraken maken en nakomen

De start van een nieuw kabinet is het moment om een frisse start te maken. Dat kan door:

- aan het begin van een kabinetsperiode duidelijk af te spreken welke maatschappelijke vraagstukken gezamenlijk worden opgepakt;
- in het coalitieakkoord expliciet vast te leggen dat wettelijke normen en de spelregels uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen worden nageleefd, waaronder adequate bekostiging bij nieuwe taken;
- een uitvoerbaarheidstoets uit te voeren door het Rijk en de medeoverheden op de consequenties van de voorgenomen maatregelen in het coalitieakkoord voor de medeoverheden;
- af te spreken dat relevante voornemens in co-creatie worden opgesteld en dat de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) standaard wordt toegepast;
- twee keer per jaar een overhedenoverleg te houden en daarin te reflecteren op de interbestuurlijke verhoudingen en de gemaakte afspraken, alsmede het gesprek te voeren over de gezamenlijke inzet op de gemeenschappelijke opgaven.

2

Gebiedsgericht werken vanuit regionale opgaven

Alle grote vraagstukken nationaal hebben hun uitwerking lokaal en regionaal en vragen om een gebiedsgerichte aanpak. Daar kan beter op worden ingespeeld door:

- regionale kansenagenda's op te stellen, waarin Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samen met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties werken aan meerjarige programma's;
- in de kansenagenda's worden succesvolle bestaande programma's gecontinueerd en verbonden;
- bestaande instrumenten (zoals de Nationale Omgevingsvisie Extra (NOVEX), het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) of het Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR)) te benutten en te sturen op bundeling van middelen en op gavegericht werken;
- bestaande beleids- en investeringslogica ter discussie te stellen en waar nodig beleid aan te passen, of uitzonderingen te maken.

3

Investeren in cultuur, houding en werkwijze

Goede samenwerking vraagt een cultuur van openheid, vertrouwen en vakmanschap. Medeoverheden kunnen van elkaar leren – zowel onderling, als door zich te verplaatsen in het perspectief van de ander. In deze werkwijze verdient het lerend vermogen van overheden een belangrijke plaats. Dat kan door:

- elkaar te leren kennen, dilemma's tijdig te delen en elkaar niet te verrassen;
- investeren in gezamenlijke inwerktrajecten, werkbezoeken, informele ontmoetingen;
- samen te werken in interbestuurlijke teams op gemeenschappelijke vraagstukken;
- afspraken te maken in koepelverband en binnen het Rijk over standaardisering of opschaling van succesvolle praktijken.

4

Bestuurlijk-financiële spelregels

Stabiele financiële verhoudingen zijn cruciaal. Niet alleen om te kunnen investeren en beweging in gang te zetten, maar ook om te voorkomen dat de financiële kant het gesprek gaat overheersen. Dat kan door:

- de huidige normering van het Gemeente- en Provinciefonds te handhaven, maar ook aan het begin van de kabinetsperiode afspraken te maken over de evaluatie ervan;
- af te spreken op welke wijze wordt geborgd dat nieuwe taken en wijzigingen in bestaande taken adequaat worden bekostigd;
- structurele taken ook structureel te bekostigen, specifieke uitkeringen zoveel mogelijk te vermijden en middelen bij vraagstukken die departementen overstijgen en waar dit passend is, zoveel mogelijk gebundeld en bestedingsvrij aan mede-overheden te verstrekken.

5

Voorkomen is beter dan genezen

Ook bij goede samenwerking kan er verschil van inzicht ontstaan. Als dit tot impasses leidt belemmert dat voortgang die juist hard nodig is. Daarom adviseert de Studiegroep:

- komt er een proces voor conflictbeslechting, ingebed in het overhedenoverleg;
- worden verschillen van inzicht vroegtijdig besproken en indien nodig gevolgd door een stapsgewijze aanpak onder regie van de minister van BZK;
- waarbij het doel steeds is om er samen uit te komen zonder breuk in de interbestuurlijke verhoudingen.

Samen bouwen aan resultaten

Vijf bouwstenen
voor toekomst-
bestendige
interbestuurlijke
verhoudingen

Nederland staat de komende decennia voor grote maatschappelijke opgaven. Het gaat daarbij in ieder geval om de ruimtelijke inrichting (zoals keuzes op het terrein van wonen, klimaat en energie, natuur en water), de maatschappelijke weerbaarheid, de zorg (mede met het oog op de toenemende vergrijzing, gezondheid en jeugd), bestaanszekerheid, digitalisering van de overheid en migratie (waaronder de opvang van asielzoekers en het huisvesten van arbeidsmigranten). Resultaten boeken op deze opgaven lukt alleen als Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen elkaar vinden en samenwerken. Overheden zijn immers wederzijds van elkaar afhankelijk: Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben elkaar nodig. Sterke interbestuurlijke verhoudingen zijn daarbij cruciaal om gezamenlijk tot resultaten te komen. In dit advies komt de Studiegroep met adviezen hoe de interbestuurlijke verhoudingen krachtiger kunnen worden.

De directe aanleiding voor dit advies is het verzoek van de Tweede Kamer (motie-Chakor) om een Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen in te stellen. De Studiegroep kreeg de opdracht te adviseren over een gedeelde probleemanalyse, mogelijke oplossingen en beleidsopties voor de verantwoordelijkheden, taken en bekostiging van decentrale overheden. Anders gezegd: hoe kunnen de verschillende bestuurslagen samen beter functioneren, zodat maatschappelijke vraagstukken sneller, doelmatiger en met meer draagvlak worden opgelost? Met als uiteindelijk doel een effectieve overheid die bijdraagt aan het welzijn van inwoners en samenleving nu, straks en in de toekomst. Hierin sluit de Studiegroep aan bij het eindverslag van verkenners Koolmees dat ook wees op het grote belang van voortgang op sleuteldossiers, en duidelijkheid over de werkwijze die dit politiek en bestuurlijk vereist.

Waar staan we nu?

De Studiegroep wil twee belangrijke punten benoemen die de urgentie van het vraagstuk benadrukken. Dat betreft in de eerste plaats de ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen in de afgelopen jaren en in de tweede plaats de grote opgaven die in de komende jaren resultaten vragen.

In de afgelopen jaren stonden de interbestuurlijke verhoudingen en daarmee de samenwerking tussen overheden onder druk. Het dossier Jeugdzorg is exemplarisch, maar er zijn nog andere voorbeelden. Zonder uitputtend te zijn, kunnen de volgende oorzaken worden genoemd. De bestaande afspraken en regels tussen de overheidslagen zijn onvoldoende nagekomen. De uitvoerbaarheid van het rijksbeleid

voor decentrale overheden kreeg onvoldoende aandacht. De discussies tussen Rijk en medeoverheden gingen te veel over geld en te weinig over andere belangrijke zaken. En tot slot kan gewezen worden op de geringe aandacht die cultuur, gedrag en houding van mensen daarbij kreeg. Deze negatieve dynamiek tussen overheden tast niet alleen het vertrouwen tussen overheden aan, maar ook het gezag van het openbaar bestuur als geheel.

De druk op de interbestuurlijke verhoudingen bemoeilijkt ook de voortgang in het oplossen van de grote vraagstukken. Dat is onverantwoord. Hoe langer resultaten op deze opgaven achterblijven, hoe moeilijker het gaat worden om de achterstand in te halen. Bovendien worden de kosten hiervan, zeker op de langere termijn, hoger en hoger. Dit zijn geen opgaven die binnen de komende kabinetsperiode klaar zijn, maar een langere adem vergen. Dit vraagt om een andere manier van werken, namelijk één waarbij de opgave centraal komt te staan. Overheden moeten hun krachten bundelen, maar wel met respect voor elkaars eigen rol, democratische legitimiteit en autonomie. Verschillen van inzicht en in belangenafwegingen horen daarbij, zolang er plekken zijn waar ze constructief kunnen worden besproken en waar uiteindelijk besluitvorming plaatsvindt, zodat uitvoering niet stagneert. Het parlement kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren door in zijn controlerende en wetgevende taken actief oog te hebben voor rechtmatigheid, effectiviteit en uitvoerbaarheid van beoogde wetten en beleid.

De Studiegroep benadrukt de urgentie om tot betere interbestuurlijke verhoudingen te komen. Het is daarbij belangrijk een streep te zetten onder het recente verleden. Met de lessen die we uit het verleden trekken, moeten de Nederlandse overheden vanuit een hernieuwd vertrouwen de interbestuurlijke samenwerking aangaan. Om die omslag te maken, richt het advies zich op vijf samenhangende bouwstenen die de basis vormen voor betere interbestuurlijke verhoudingen. Deze richten zich in een aantal gevallen tot het nieuwe kabinet en daarmee tot het Rijk, maar de inzet van alle overheden is nodig om die betere samenwerking daadwerkelijk vorm te geven. Elke bouwsteen bevat zowel wat we willen bereiken, als adviezen over hoe dat kan worden gerealiseerd.

Goede afspraken maken en nakomen

Sterke interbestuurlijke verhoudingen in de komende jaren vragen om duidelijke afspraken aan het begin van een kabinetsperiode. Het is belangrijk dat die afspraken niet alleen helder worden vastgelegd, maar ook actief worden nageleefd. Zo ontstaat een stevige basis om samen stappen te zetten op de grote opgaven van deze tijd. Bij die afspraken hoort dat medeoverheden vanaf het begin betrokken zijn bij het uitwerken van nieuwe voornemens. Dat bevordert de uitvoerbaarheid van dat beleid. Daarnaast wijst de Studiegroep erop dat wanneer het Rijk beleid maakt dat in de praktijk niet uitvoerbaar is, medeoverheden dit als eerste merken in hun contact met de samenleving. Zij ervaren als eersten de gevolgen hiervan, wat mede heeft bijgedragen aan een toename van intimidaties richting decentrale bestuurders. De Studiegroep erkent dat er al stappen worden gezet om de uitvoerbaarheid te vergroten, onder meer door de ontwikkeling van het beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur, met daarin een afwegingskader voor het toedelen van nieuwe taken en bevoegdheden aan decentrale en gedeconcentreerde bestuurslichamen. Daarnaast is het noodzakelijk om structureel plekken te hebben waar voortgang en naleving van afspraken worden besproken, juist ook wanneer er geen acuut probleem is. Door periodiek het gesprek te voeren over de onderlinge verhoudingen wordt tijdig duidelijk of afspraken worden nageleefd en of de samenwerking nog aansluit bij wat nodig is. Het naleven van afspraken is volgens de Studiegroep een essentiële voorwaarde om concrete resultaten te bereiken en om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden richting de samenleving waar te maken. De nieuwe kabinetsperiode biedt daarmee de kans om met meer focus, samenhang en uitvoerbaarheid vooruitgang te boeken.

Daarom adviseert de Studiegroep om aan het begin van de kabinetsperiode bestaande afspraken te herbevestigen en waar nodig nieuwe afspraken te maken over taken, bevoegdheden en middelen, en over hoe deze gestructureerd in beeld worden gebracht.

Dit vraagt om expliciete keuzes over welke opgaven Rijk en medeoverheden gezamenlijk oppakken, zodat versnippering wordt voorkomen en gezamenlijke kracht doelgericht kan worden ingezet. De urgentie van de maatschappelijke opgaven vereist dat beleid uitvoerbaar is; daarom moet beleid van het Rijk dat medeoverheden raakt vanaf het begin zorgvuldig en in samenwerking met die medeoverheden worden voorbereid. Overheden betrekken de samenleving daarbij. Zo wordt voorkomen dat beleid in de praktijk vastloopt en kunnen inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties daadwerkelijk bijdragen en profiteren van de gezamenlijke inzet. Uitvoerbaarheid kan alleen verbeterd worden met meer regie op de digitalisering van de hele overheid. Gebrek aan standaardisatie en uitwisselbaarheid maakt samenwerking binnen de overheid stroperig en belemmert de aanpak van bestaande en nieuwe opgaven. Hiervoor zijn aanzetten gemaakt maar deze vragen nog veel uitvoeringskracht.

Daarnaast beveelt de Studiegroep aan om periodiek het gesprek te voeren over de onderlinge verhoudingen, zodat tijdig wordt gekeken of afspraken daadwerkelijk worden nageleefd. Hiermee wordt geborgd dat afspraken niet vrijblijvend zijn, maar daadwerkelijk bijdragen aan de gezamenlijke resultaten die overheden willen bereiken. Een logisch gremium hiervoor is het zogenoemde overhedenoverleg: het periodieke overleg tussen Rijk en koepels van medeoverheden (onder leiding van de minister-president) waarin voortgang op gezamenlijke dossiers wordt besproken. De Studiegroep constateert dat het overhedenoverleg kansen biedt om juist dit strategische onderlinge gesprek te voeren maar dat dit wel vraagt om een zorgvuldige voorbereiding en agendering. Hiervoor geldt dat het van belang is dat dit overleg in ieder geval twee keer per jaar bijeenkomt, om voldoende ruimte te laten voor een gedegen inhoudelijke voorbereiding, met als inzet bespreking van de voortgang en nakoming van de afspraken.

De Studiegroep doet de volgende aanbevelingen om dit te bereiken:

Formatie

- Betrek als formerende partijen de medeoverheden vroegtijdig bij de kabinetsformatie om specifieke afspraken te maken over samenwerking op grote maatschappelijke opgaven die Rijk en medeoverheden raken. In het coalitieakkoord wordt ruimte gelaten voor een gezamenlijke uitwerking waarvan de randvoorwaarden van medeoverheden onderdeel zijn.
- Neem in het coalitieakkoord op hoe de naleving wordt geborgd van de wettelijke normen en spelregels uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Dat geldt in het bijzonder voor de spelregels voor nieuwe taaktoedelingen aan medeoverheden, zoals de wijze waarop adequate bekostiging van taken vorm krijgt.
- Laat de beoogd minister van BZK in het constituerend beraad de afspraken uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen naar voren brengen. Maak daarnaast in het constituerend beraad de afspraak dat de minister van BZK medeondertekent bij regelgeving (wetten en algemene maatregelen van bestuur) die gemeenten en provincies in grote mate raakt, in het licht van diens rol en verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur en het naleven van de interbestuurlijke spelregels. Bij regelgeving die de waterschappen in grote mate raakt, geldt de aanbeveling dat in aanvulling hierop de minister van IenW medeondertekent.
- Neem in de startnota van het kabinet op dat indien een beroep wordt gedaan op medeoverheden, het nieuwe beleidsvoorstel een onderbouwing bevat hoe de medeoverheden hiertoe in staat worden gesteld, inclusief een voorstel hoe de financiële gevolgen voor medeoverheden worden opgevangen. De beleidsinitierende minister draagt primair zorg voor het organiseren van de benodigde dekking.
- Voer als Rijk en medeoverheden een uitvoerbaarheids-toets op het coalitieakkoord uit, waarin de financiële, bestuurlijke, uitvoerings- en juridische consequenties van de voorgenomen maatregelen op het terrein van de medeoverheden in beeld worden gebracht. Dit kan ook een suggestie zijn voor het Rijk en de

uitvoeringsorganisaties, waar het voornemens betreft die de uitvoering raken.

- Draag er als kabinet zorg voor dat de portefeuille-verdeling binnen het kabinet aansluit op de opgaven, omdat deze zich niet houden aan de grenzen van één ministerie. Een mogelijkheid is het aanstellen van een bewindspersoon per opgave, die aanspreekbaar is op de voortgang en realisatie van de doelstellingen op de desbetreffende opgave en daarop monitort. In het verlengde daarvan kan één van de secretarissen-generaal op ambtelijk niveau het eerste aanspreekpunt zijn zodat ook ambtelijk integraler wordt gewerkt.

Samenwerking

- Betrek als bewindspersonen medeoverheden vanaf de start van de beleidsvorming, zodat de uitvoerbaarheid voor medeoverheden wordt geborgd. Het gaat om co-creatie. Werk daarbij samen in interbestuurlijke teams.
- Ook over nieuwe Europese beleidsvoornemens overleggen bewindspersonen en medeoverheden in een zo vroeg mogelijk stadium om deze te beoordelen op de bestuurlijke, organisatorische en financiële consequenties voor de provincies, gemeenten en waterschappen.
- Pas de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), die openbaar is, consequent toe op beleidsvoornemens die de medeoverheden raken. Betrek medeoverheden hierin vanaf het begin van de beleidsvorming, zoals de UDO beoogt. De meest betrokken bewindspersoon is verantwoordelijk voor een deugdelijke uitvoering van de UDO. De minister van BZK is daarbij betrokken vanuit de specifieke verantwoordelijkheid voor interbestuurlijke en financiële randvoorwaarden, alsmede de minister van IenW als systeem-verantwoordelijke voor de waterschappen.
- Leg bij majeure taakwijzigingen in de UDO-uitwerking vast hoe Rijk en koepels van medeoverheden gezamenlijk tussentijds bekijken hoe de taak in de

praktijk uitpakt, waarbij de balans tussen taak, middelen en uitvoeringskracht expliciet wordt meegenomen.

- Rapporteer als minister van BZK in de periodieke Staat van het Bestuur hoe de medeoverheden betrokken worden bij de beleidsontwikkeling en hoe de UDO wordt toegepast. Daarvoor gaat de frequentie van de Staat van het Bestuur naar één keer per jaar.
- Maak als Eerste en Tweede Kamer actief gebruik van de UDO-resultaten bij beoordeling van wetgeving.
- Voer als Tweede Kamer op amendementen en initiatiefwetsvoorstellen met gevolgen voor de medeoverheden ook een UDO uit. Door de uitvoerbaarheid van amendementen voor medeoverheden expliciet te toetsen en de uitwerking hiervan expliciet op te nemen in de toelichting van een amendement, wordt de wetgevingskwaliteit inclusief de uitvoerbaarheid van amendementen verhoogd. Deze toetsing kan plaatsvinden tussen de commissiefase en de plenaire behandeling van een wetsvoorstel. In het kader van een integrale toetsing van amendementen kan het parlement voorlichting vragen bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Dit draagt eraan bij dat het parlement zijn controlerende en wetgevende rol nog beter kan benutten.

Overleg

- Agendeer en concretiseer de gemaakte afspraken uit de formatie en de voorgestelde vertaling daarvan in een startoverleg tussen de overheden, dat zo spoedig mogelijk na de formatie van het kabinet wordt belegd.
- Bespreek de samenwerking én voortgang op de opgaven in bestuurlijke overleggen tussen de opgavenministers en betrokken medeoverheden.
- Organiseer twee keer per jaar (in februari en augustus) een overhedenoverleg op initiatief van de minister-president en de minister van BZK. Laat een ambtelijk interbestuurlijk team dit overleg voorbereiden, in het kader van openheid en transparantie. Bespreek tijdens het overhedenoverleg in ieder geval de volgende onderwerpen:
 - de borging en naleving van de principes van interbestuurlijke verhoudingen;
 - de gezamenlijke inzet op de gemeenschappelijke opgaven;
 - de relevante demografische ontwikkelingen, in verband met de aandacht voor de langere termijn bij de opgaven;
 - de samenwerking en voortgang op de voornemens van kabinet en medeoverheden die elkaar raken;
 - evaluaties en lessen uit praktijken van interbestuurlijke samenwerking, zodat daarvan wordt geleerd;
 - de vroegtijdige en proactieve agendering van (mogelijke) impasses en verschillen van inzicht bij betrokken partijen (zie verder bij bouwsteen 5).

2

Gebiedsgericht werken vanuit regionale opgaven

De gezamenlijke maatschappelijke opgaven manifesteren zich voor een belangrijk deel op regionaal niveau. Kenmerkend daarbij is dat deze opgaven – in aard en omvang – per regio verschillend kunnen zijn. Afgelopen jaren zijn veel regionale samenwerkingsverbanden ontstaan. Bestuurlijke en ambtelijke regionale drukte belemmeren effectief integraal beleid en een goede uitvoering en daarnaast ook een goede controle door de decentrale volksvertegenwoordigingen. Dat vraagt om een gebiedsgerichte aanpak, waarbij in eerste instantie aansluiting kan worden gevonden bij de bestaande bestuurslagen. Voorbeelden van een gebiedsgerichte aanpak zijn er op wijkniveau, zoals het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) waarbij Rijk en gemeenten de handen ineen slaan en met lokale partners en inwoners de problematiek in twintig gebieden in samenhang aanpakken om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren. Ook op het schaalniveau van de regio zijn er voorbeelden van een gebiedsgerichte aanpak, zoals de (tijdelijke) Regio Deals, het Nationaal Programma Vitale Regio's en de NOVEX-gebieden. En bijvoorbeeld de aanpak van Wind in de Zeilen (Zeeland) en Project Beethoven (Brainport Eindhoven). Uit deze voorbeelden zijn enkele belangrijke lessen te leren: werk vanuit de bestaande kracht van het gebied, faciliteer meerjarige agendering van regio en Rijk, organiseer interbestuurlijke ambtelijke en bestuurlijke teams, borg structurele meerjarige financiële investeringen, bundel geldstromen, en zorg voor een opgavegerichte in plaats van departementale of sectorgerichte aanpak. Van betekenis is in dit verband ook om als regio's optimaal gebruik te maken van de kansen en mogelijkheden die de Europese Unie biedt.

Daarom adviseert de Studiegroep om, naast de landelijke afspraken onder Bouwsteen 1, regionale kansenagenda's op te stellen op basis van bestaande ontwikkelingsperspectieven en uitvoeringsagenda's, en de eerdergenoemde lessen structureel toe te passen.

Uitgangspunt is dat de doelstellingen van het Rijk en medeoverheden samen worden gebracht in beleid en uitvoering. Rijk en medeoverheden zijn samen eigenaar van de regionale kansenagenda's. In deze agenda's kunnen bestaande plannen worden samengebracht gericht op een gezamenlijke opgave om zo meer uitvoeringskracht te creëren; het hoeft dus niet altijd iets geheel nieuws te zijn, maar kan ook gaan om meer samenhang om grotere uitvoeringskracht te geven aan lopende initiatieven. Rijk en medeoverheden betrekken hierbij inwoners, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De basis vormt een set van meerjarige, structurele afspraken gericht op de gezamenlijke opgave. De prioriteit ligt bij regio's waar de kansen en uitdagingen groot zijn om snel tot tastbare resultaten te komen, bijvoorbeeld omdat overheden al ervaring hebben opgedaan met het met vereende krachten aanpakken van regionale uitdagingen. Het gaat bijvoorbeeld ook om opgaven die landelijk spelen en waar de regio kan helpen in oplossingen, bijvoorbeeld omdat er ruimte is. Daar waar een vitale regio aanpak geldt worden die in deze aanpak geïncorporeerd. De Kansenagenda is bij uitstek ook geschikt voor regio's die in hun demografische ontwikkeling relatief achterblijven en kunnen helpen landelijke opgaven regionaal aan te pakken. Dat vraagt het toepassen van langjarige programma's waarin overheden samenwerken aan het regionaal aanpakken van maatschappelijke opgaven, met oog voor de specifieke kenmerken van elke regio. Onderdeel daarvan zijn gezamenlijke en afgestemde meerjarige investeringen van Rijk en medeoverheden. In deze regio's ontstaat zo een gezamenlijke aanpak met meer uitvoerings- en doorzettingskracht bij de realisatie van concrete resultaten in de landelijke c.q. gezamenlijke maatschappelijke opgaven.

De Studiegroep doet de volgende aanbevelingen om dit te bereiken:

Kansenagenda's

- Stel als Rijk en regio een regionale kansenagenda op als daarmee extra versnelling en uitvoeringskracht gerealiseerd kan worden. Provincies vervullen daarbij een verbindende en waar nodig regisserende rol.
- Begin met regio's waar één of meer indringende gezamenlijke opgaven spelen en waar gebruik kan worden gemaakt van bestaande energie. Stel vast wat de belangrijkste opgave is, en sluit bestaande en nieuwe initiatieven hierop aan als koppelkansen.
- Bekijk of bestaande trajecten gebruikt kunnen worden om die extra versnelling en uitvoeringskracht te realiseren.
- Werk als betrokken overheden, Rijk en mede-overheden, in de regionale kansenagenda's samen op basis van gelijkwaardigheid.
- Maak in de kansenagenda afspraken over
 - 1) welke doelen en resultaten worden nagestreefd,
 - 2) welke inzet daarvoor nodig is van welke partijen en
 - 3) hoe de regionale uitvoeringskracht wordt versterkt.
- Maak in de kansenagenda afspraken over de noodzakelijke versnelling van en opschaling in besluitvorming en de rol en de verantwoordelijkheid die het Rijk en medeoverheden daarbij kunnen en moeten nemen.

Samenwerking

- Betrek de volksvertegenwoordigingen van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen bij de kansenagenda's, vanuit hun kaderstellende en controlerende rol.
- Deze kansenagenda's komen tot stand met bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. In het bijzonder worden inwoners en inwoners-initiatieven betrokken.
- Werk vanuit de kansenagenda toe naar congruentie tussen verschillende samenwerkingsverbanden in een regio, bij voorrang wanneer de taken samenhangen en gericht zijn op dezelfde opgave. Het Rijk

en de medeoverheden zijn hier samen voor aan zet. Bij het toewerken naar die congruentie is de inhoudelijke opgave leidend, maar moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande regio-indelingen, tenzij er goede redenen zijn om daarvan af te wijken.

- Maak als Rijk bij het toedelen van nieuwe taken gebruik van de huidige regio-indelingen die er zijn en creëer geen nieuwe regio-indeling.

Beleids- en investeringslogica

Stel als Rijk en medeoverheden in de komende kabinetsperiode de bestaande beleids- en investeringslogica ter discussie. Neem daarbij als uitgangspunt dat daar waar ongewenste verschillen optreden of onvoldoende met de specifieke regionale omstandigheden rekening wordt gehouden, bestaand beleid en/of de desbetreffende investeringslogica wordt aangepast. Als dat niet mogelijk is – of niet op afzienbare termijn – wordt de mogelijkheid gecreëerd bij onrechtvaardige gevolgen onderbouwd af te wijken of een uitzondering te creëren. Deze benadering kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in grensregio's, gebieden met achterblijvende demografische ontwikkelingen, op de Waddeneilanden of in Caribisch Nederland.

3

Investeren in cultuur, houding en werkwijze

Samenwerken en resultaten bereiken vraagt om meer dan het inrichten van structuren en mechanismen. Nieuwe structuren toevoegen helpt lang niet altijd; te veel regelen kan zelfs averechts werken. Uiteindelijk is samenwerking mensenwerk. Het draait om de relaties tussen bestuurders onderling en om die met ambtenaren, en om het ambacht van besturen – een ambacht dat vaak wordt onderschat. Cultuur, houding en gedrag zijn van grote betekenis: zij bepalen hoe overheden elkaar weten te vinden, hoe zij dilemma's delen en hoe zij samen werken aan oplossingen. Uit goede voorbeelden van interbestuurlijke samenwerking komen belangrijke succesfactoren naar voren: bestuurders en ambtenaren kennen elkaar, zijn open en transparant (en verrassen elkaar niet), delen tijdig mogelijke dilemma's, ontmoeten elkaar niet alleen in formele overleggen maar ook daarbuiten, en gunnen elkaar successen omdat het gezamenlijke resultaat centraal staat. Een essentieel onderdeel van die wijze van samenwerken is dat overheden structureel van elkaar leren, en dat dit niet vrijblijvend is. In de praktijk gebeurt dit echter nog onvoldoende. Overheden werken aan vergelijkbare vraagstukken maar delen succesvolle werkwijzen te weinig, waardoor telkens opnieuw het wiel wordt uitgevonden. Zeker in tijden van schaarste is dat inefficiënt en kostbaar. Hoewel er initiatieven bestaan om kennis en ervaring te delen, is deelname te vrijblijvend en worden bewezen werkwijzen onvoldoende gestandaardiseerd, terwijl juist dat ruimte creëert voor innovatie en maatwerk.

Daarom adviseert de Studiegroep om vanaf het begin van de kabinetsperiode te investeren in cultuur, houding en gedrag, en om de basis van de interbestuurlijke verhoudingen te versterken. De grote nationale opgaven vragen om vertrouwen tussen Rijk en mede-overheden op alle niveaus. Dat vraagt voortdurende inzet. De relatie tussen bewindspersonen en de gesprekspartners van de koepels van medeoverheden

zijn van grote betekenis om in het gemeenschappelijke belang tot afspraken te komen en die uit te voeren. Dat begint ook met kennis van hoe de interbestuurlijke verhoudingen historisch zijn ontstaan en hoe ze functioneren, maar vooral met het opbouwen van duurzame persoonlijke en professionele relaties op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Complexe opgaven vragen om samenwerking die niet stopt bij bestuurlijke grenzen, waarbij overheden elkaars kwaliteiten benutten en integraal handelen. En om een open houding van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtelijke organisaties. Daarnaast is het van belang dat overheden elkaar tijdig informeren over beleidswijzigingen en communicatie-uitingen die invloed hebben op gezamenlijke trajecten, zodat de huidige onderhandelingscultuur kan verschuiven naar een overlegcultuur waarin een gezamenlijke aanpak centraal staat.

Tegelijkertijd is het noodzakelijk om het onderling leren te verankeren als staande werkwijze, door goede voorbeelden van bewezen effectieve praktijken actief te delen en deze niet langer vrijblijvend te laten, maar om te zetten in concrete afspraken. Dit vraagt om een stevigere onderlinge normering over het gebruik van succesvolle werkwijzen, zodat effectieve vormen van interbestuurlijke samenwerking sneller worden overgenomen, geleerde lessen direct worden toegepast en een bestuurscultuur ontstaat die daadwerkelijk leert, verbetert en samen resultaten boekt. Dat geldt zowel binnen als tussen overheidslagen.

De Studiegroep doet de volgende aanbevelingen om dit te bereiken:

Samen werken

- Initieer als minister van BZK aan het begin van de kabinetsperiode, en in elk geval binnen een half jaar na aantreden, een kabinets sessie met de medeoverheden over hoe de interbestuurlijke verhoudingen werken en welke spelregels daarbij gelden.
- Investeer als bewindspersonen per domein in de eerste maanden van de kabinetsperiode in kennismakingen en gemeenschappelijke werkbezoeken met bestuurders van de medeoverheden, in het bijzonder met het oog op de aanpak van de prioritaire gezamenlijke opgaven.
- Ontmoet elkaar als bewindspersonen en bestuurders van medeoverheden ook informeel; niet alleen aan de formele tafels. Informele ontmoetingen dragen bij aan wederzijds begrip en handelingsperspectief. Dit vraagt om een houding waarbij bestuurders zich bewust zijn van de waarde van dat informele contact en elkaar ook stimuleren om daarin te investeren.
- Werk in vertrouwen met elkaar samen. Verras elkaar niet met plannen voor brieven met wensen of standpunten of met overleggen met anderen buiten de afgesproken overlegstructuur; informeer elkaar tijdig over beleidswijzigingen of als politieke wensen en gesprekken met achterbannen leiden tot een ander standpunt dan eerder gedacht.
- Overleg als bewindslieden van het kabinet met bestuurders van de koepels van medeoverheden over landelijke afspraken inzake beleid en uitvoering. Van individuele medeoverheden vraagt dit dat de eigen afspraken over afvaardiging worden gerespecteerd. Dat laat noodzakelijke bilaterale afspraken over de uitwerking van overeengekomen gebiedsgerichte opgaven uiteraard onverlet.
- Leer elkaars perspectief kennen, bijvoorbeeld door structureel te investeren in ambtelijke uitwisselingen tussen de overheden.
- Scheid (hoog-)ambtelijke en bestuurlijke gesprekken bewust van elkaar om duidelijkheid te houden over rollen, mandaat en afstemming over voorbereiding en planning van de besluitvorming bij het Rijk (inclusief ministerraad) en bij medeoverheden.

- Werk in interbestuurlijke teams op de grote opgaven samen om nieuw beleid te ontwikkelen. Op sommige Europese dossiers is dit al een bestaande praktijk. Ook het programmateam Democratie in Actie, het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie en de NOVEX-gebieden zijn hier voorbeelden van.

Samen leren

- Organiseer als Rijk en medeoverheden met regelmaat reflectiebijeenkomsten, waarin wederzijdse ervaringen worden uitgewisseld. Op deze dagen moet explicieter aan de orde komen op welke wijze geleerde lessen kunnen worden toegepast.
- Agendeer in het overhedenoverleg evaluaties en (tussentijdse) lessen uit praktijken van interbestuurlijke samenwerking, en bekijk daarbij expliciet hoe deze ook in andere praktijken aangewend kunnen worden. Bekijk ook hoe huidige praktijken daarbij meer gestroomlijnd kunnen worden.
- Maak als overheden in koepelverband en binnen het Rijk – en daar waar dat aan de orde is interbestuurlijk – afspraken over de standaardisering van succesvolle praktijken.
- Ontwikkel gezamenlijk een leerlijn hoe beleid gezamenlijk gemaakt kan worden en bied deze gezamenlijk aan. Sluit hierin aan bij bestaande structuren, zoals de leertrajecten binnen de koepels van medeoverheden, of de op te richten Rijks-academie. Inzet hierbij is dat deelnemers vanuit verschillende overheidslagen in gezamenlijkheid leren over interbestuurlijke samenwerking.

4

Bestuurlijk-financiële spelregels

Sterke interbestuurlijke verhoudingen zijn afhankelijk van stabiele financiële verhoudingen. Decentrale overheden moeten hun taken en verantwoordelijkheden kunnen uitvoeren en daartoe de benodigde middelen hebben. De financiële verhoudingen moeten ten dienste staan van het oplossen van inhoudelijke vraagstukken, zoals de Financiële-verhoudingswet ook impliceert. Bij goede interbestuurlijke samenwerking past bovendien, dat de financiële kaders periodiek tegen het licht worden gehouden. Daar zijn al stappen in gezet, maar die zullen een vervolg moeten krijgen in de komende kabinetsperiode voor zowel bestaande autonome taken en hun bijdrage aan maatschappelijke opgaven.

Daarnaast is het belangrijk dat medeoverheden individueel en gezamenlijk voldoende bestedingsvrijheid hebben om middelen in te zetten voor zowel bestaande taken als hun bijdrage aan maatschappelijke opgaven. Dit vraagt duidelijkheid en stabiliteit over de autonome middelen van medeoverheden. Bij opgaven en taken waar er een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen Rijk en medeoverheden, zoals bij sommige medebewindstaken het geval is, vraagt dit vooraf om afspraken die voldoen aan het noodzakelijke evenwicht tussen taken en bevoegdheden, de mate van beleidsvrijheid, uitvoeringskracht, de risico's en risicodeling tussen overheden en de daarop afgestemde bekostigingswijze. Het is van groot belang dat er gestructureerd en gezamenlijk gewerkt wordt aan gedeelde verwachtingen over en weer. Het is een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en medeoverheden om samen aan de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht te werken. Middelen moeten – zeker bij opgaven die zich over meerdere kabinetsperiodes uitstrekken – bij voorkeur een structureel in plaats van een incidenteel karakter hebben, omdat medeoverheden de prioritaire gezamenlijke opgaven voor een groot deel uit deze middelen zullen moeten bekostigen. Daarnaast moeten medeoverheden integraal beleid kunnen voeren.

Door te veel verschillende potjes met uiteenlopende voorwaarden loopt de uitvoering in de praktijk vast en raken de gezamenlijke doelen uit beeld. Effectief optreden vraagt een gerichte bundeling van beleid en middelen. Goede afspraken over de informatievoorziening en verantwoording bevorderen dat zowel Rijk als medeoverheden kunnen vertrouwen dat investeringen aan de afgesproken doelen van de prioritaire opgaven worden besteed.

De Studiegroep benadrukt het belang van rust in de financiële verhoudingen, omdat anders de discussie tussen Rijk en medeoverheden alleen over de financiën blijft gaan, in plaats van de bredere inhoudelijke discussie die eigenlijk gevoerd moet worden. Duidelijkheid en rust in de financiële verhoudingen wordt bepaald door het goede gesprek over de vertaling van het coalitieakkoord in financiële afspraken die aan de genoemde randvoorwaarden voldoen en over wat de verwachtingen zijn van de inzet van overheden voor een bepaalde opgave. De start van een nieuwe kabinetsperiode is bij uitstek het moment om afspraken te maken over de manier waarop hier gezamenlijk vorm aan wordt gegeven.

Daarom adviseert de Studiegroep de komende kabinetsperiode om vanaf de start goede afspraken hierover te maken met medeoverheden. Dat moet resulteren in een goed, voorspelbaar financieel kader, met structurele middelen voor structurele taken, waarbinnen integraal regionale en lokale keuzes kunnen worden gemaakt en verantwoording die beperkt en op hoofdlijnen is.

De Studiegroep doet de volgende aanbevelingen om dit te bereiken:

Afspraken

- Handhaaf de huidige normering van het Gemeente- en Provinciefonds via de BBP-systematiek, en de aanvullende afspraken die daarover bij de invoering zijn gemaakt. Vermijd generieke kortingen op deze fondsen.
- Maak wel een afspraak in het startoverleg tussen de overheden wanneer en hoe de bestaande normering wordt geëvalueerd. Op termijn moet de normerings-systematiek in de Financiële-verhoudingswet worden geregeld, zodat ook de betrokkenheid van het parlement bij deze principiële keuze wordt geborgd.
- Neem eerder gemaakte afspraken over de toekomst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Jeugdzorg (waaronder over de uitvoering van afspraken over de opvolging van de Commissie Van Ark) over en werk dit in de komende kabinets-periode zo snel mogelijk uit. Rijk en gemeenten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de inhoud van de maatregelen verder te brengen en zich ten volle in te zetten om de uitvoering en de daaraan gekoppelde besparing mogelijk te maken. Ten aanzien van de aanvullende maatregelen geldt zoals in april 2025 is afgesproken tussen Rijk en VNG dat het Rijk verantwoordelijk is mochten de besparingen van de aanvullende maatregelen ondanks volle inzet van gemeenten en Rijk niet behaald worden (Tweede Kamerbrief Jeugdzorg). Rijk en VNG werken aan een nieuwe financierings-model voor jeugdzorg per 1 januari 2029. De risicodeling en indexatie, passend bij de inhoudelijke afspraken, worden meegenomen in de vormgeving hiervan.
- Onderdeel daarvan is de congruentie van de bekostiging en risicodeling in relatie tot de toegekende beleidsvrijheid, wat meteen de eerste stap is in het opstellen van een gestructureerd overzicht van taken die in medebewind worden uitgevoerd.
- Herbevestig in het coalitieakkoord dat mede-overheden bij nieuwe taken kunnen rekenen op

een adequate bekostiging en op welke wijze dat wordt geborgd. Daarbij geldt het uitgangspunt dat structurele taken structureel worden bekostigd. Voor alle nieuwe taken (inclusief Europese wetten en regels) wordt artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet gevolgd; in de memorie van toelichting van de desbetreffende wetten wordt gekwantificeerd wat de financiële gevolgen voor medeoverheden zijn en hoe deze worden opgevangen.

Ontschotten

- Zorg er als kabinet voor dat financiële middelen actief ontschot of gebundeld worden verstrekt bij opgaven die zich uitstrekken over verschillende beleidsterreinen en departementen. Dat geldt vooral voor budgetten bij de gebiedsgerichte aanpak. Er is hierbij een gezamenlijk belang van Rijk en mede-overheden om doelmatig en doeltreffend inhoud te geven aan de verantwoording van middelen op de afgesproken doelen.
- Wees terughoudend in het gebruik van specifieke uitkeringen en benut actief de mogelijkheden van de bijzondere fondsuitkering die wordt geïntroduceerd met de beoogde herziening van het uitkeringsstelsel.
- Vraag als Rijksoverheid uitsluitend informatie (bij een specifieke uitkering: verantwoording) op op hoofdlijnen van decentrale overheden, over *outcomes*. Geef de fondsbeheerders hierbij een regierol.

5

Voorkomen is beter dan genezen

De Grondwet, Gemeente- en Provincie- en Waterschapswet en de Financiële-verhoudingswet vormen de basis en daarin liggen spelregels besloten over interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Deze regels zijn verder uitgewerkt in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen die in 2023 opnieuw is vastgesteld. Deze regels en afspraken moeten samen zorgen voor ‘rust, reinheid en regelmaat’ in de bestuurlijke en financiële verhoudingen met het oog op de noodzakelijke vooruitgang in het bereiken van resultaten op urgente opgaven. Om verschillen van inzicht niet te laten escaleren, maar constructief te benutten en op te lossen.

Toch lukt dat niet altijd. Dat is ook niet zo gek. In de praktijk zien we dat belangen van overheden onderling kunnen schuren. Dat is ook het gevolg van democratische belangenafweging binnen de verschillende overheidslagen. Het zijn niet alleen politiek-bestuurlijke beleidsmatige wensen die conflict opleveren. Overheden kunnen onderling ook verschil van inzicht hebben over de toepassing van de geldende bepalingen over de interbestuurlijke en financiële verhoudingen, waaronder die voor het uitvoeren van medebewindstaken. Ook als de totstandkoming van nieuwe wetgeving zorgvuldig is verlopen kan door amendering vanuit de Tweede Kamer spanning ontstaan in de uitvoerbaarheid of bekostiging van nieuwe taken. Ook komt het voor dat de omstandigheden na invoering van beleid zijn gewijzigd, zodat een wet niet goed meer uitgevoerd kan worden, bijvoorbeeld door maatschappelijke ontwikkelingen of veranderingen in de arbeidsmarkt.

In theorie staat voor overheden uiteindelijk een gang naar de rechter open, maar dat past naar het oordeel van de Studiegroep niet goed binnen de interbestuurlijke verhoudingen. Je komt elkaar altijd weer tegen en je zult er samen uit moeten komen. Het hoort bij het ambt van besturen om knopen door te hakken zonder dat de wijze waarop dat gebeurt de interbestuurlijke verhoudingen in algemene zin (verder) schaadt.

In de regel worden knelpunten in de interbestuurlijke samenwerking ook gewoon op bestuurlijk niveau besproken en opgelost. Soms lukt dat niet en ontstaat een impasse. In het recente verleden zijn er onderwerpen geweest waar die impasse lang voortduurde en daarmee zorgde voor een verzuring in de verhoudingen die een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven niet bevordert. Het is zaak om gezamenlijk af te spreken hoe je in een dergelijke situatie snel uit de impasse komt.

Daarom adviseert de Studiegroep een proces in te richten met stappen voor het voorkomen van impasses of mogelijke meningsverschillen tussen overheden die tot stilstand in beleid en uitvoering kunnen leiden. Gelet op de diversiteit aan onderwerpen waarop overheden samenwerken is het ingewikkeld om daarvoor een blauwdruk neer te leggen. Wel zijn er kernelementen te noemen voor een dergelijk proces. Het is van belang dat deze elementen zorgvuldig en met respect voor de spelregels en elkaar worden geadresseerd. Startpunt hiervoor is een goed functionerend overhedenoverleg, waar in een tijdig stadium signalen worden gedeeld en besproken. De wil om er gezamenlijk uit te komen is uiteraard een belangrijke voorwaarde. Naast formele overleggen is het ook daarom belangrijk om elkaar regelmatig informeel te ontmoeten.

De Studiegroep doet de volgende aanbevelingen om dit te bereiken:

Het overhedenoverleg is de plek waar – veelal op basis van gesprekken in eerdere, inhoudelijke bestuurlijke overleggen – in eerste instantie aandacht wordt gevraagd voor (mogelijke) impasses. Dit zou door alle deelnemers aan het overleg moeten kunnen worden ingebracht. Belangrijk hierbij is dat het niet moet gaan over een inhoudelijk verschil van mening, maar over een verschil van inzicht in hoe de spelregels van interbestuurlijke en financiële verhoudingen (zouden moeten) worden toegepast.

Bespreking kan leiden tot drie verschillende uitkomsten:

- Het punt wordt teruggelegd bij het betreffende (inhoudelijke) bestuurlijk overleg met een aanwijzing vanuit het overhedenoverleg hoe in dit geval de spelregels van interbestuurlijke en financiële verhoudingen moeten worden toegepast.
- Er wordt een besluit genomen waarmee de (mogelijke) impasse wordt opgelost.
- Er wordt besloten tot een proces waarmee de impasse binnen een jaar wordt doorbroken.

In het laatste geval zal op basis van een voorstel van de minister van BZK, in het bijzonder verantwoordelijk voor het goed functioneren van het openbaar bestuur, samen met de eerstverantwoordelijke minister tot een proces worden besloten. Voor zover het geschil ook de waterschappen betreft, gebeurt dit in samenspraak met de minister van IenW. Het te doorlopen traject vraagt een actieve betrokkenheid van de minister-president. Kernelementen van dit proces zijn:

- Er wordt objectief in beeld gebracht wat de feiten en omstandigheden zijn.
- Alle voor de desbetreffende cases relevante kaders (beginselen, principes, en spelregels) worden in beeld gebracht.
- Er is voor alle betrokkenen de mogelijkheid om de eigen belangenafwegingen helder weer te geven.
- Van alle betrokkenen wordt verwacht aan te geven hoe de eigen belangen zich verhouden tot het algemeen belang.

- Alle betrokkenen kunnen voorstellen inbrengen op welke manieren de impasse volgens hen doorbroken zou kunnen worden.
- Voor alle voorstellen om de impasse te doorbreken worden de voor- en nadelen, eventuele neven-effecten en de mogelijkheden om die te ondervangen neutraal en objectief weergegeven.
- De weging van de verschillende opties vindt in principe plaats in het overhedenoverleg.
- Bij elk van deze stappen kan externe hulp overwogen worden, al dan niet in de vorm van een zwaarwegend advies.

De inrichting van dit proces met de bijbehorende stappen is maatwerk en afhankelijk van de complexiteit en/of aard van het verschil van inzicht. Een mogelijke uitwerking van dit proces ziet er als volgt uit:

Stap 1: Het overhedenoverleg onder leiding van de minister-president stelt vast dat er sprake is van een conflict en belegt bij de minister van BZK de procesrol om het conflict te de-escaleren. Zo spoedig mogelijk na het overhedenoverleg wordt een eerste bijeenkomst belegd waarin:

- a. geobjectiveerd wordt aangegeven wat de feitelijke situatie is;
- b. de perspectieven van de verschillende partijen in beeld worden gebracht.

Stap 2: Onder regie van de minister van BZK wordt een gezamenlijke inventarisatie van de voors en tegens van mogelijke alternatieven gemaakt;

Stap 3: De minister van BZK maakt een voorstel op basis van de inventarisatie, die in een tweede bijeenkomst met de partijen worden besproken;

Stap 4: Als dat niet leidt tot overeenstemming wordt de patstelling in het – bij voorkeur eerstvolgende – overhedenoverleg onder leiding van de minister-president besproken. Als dat niet tot een oplossing leidt doet de eerstverantwoordelijke minister – in overleg met de minister van BZK – aan betrokken partijen een voorstel over de inzet van een externe commissie of instantie. Dit voorstel wordt besproken in de ministerraad. Afhankelijk van het onderwerp en karakter van de patstelling wordt een zwaarwegend oordeel gevraagd of de belangen voldoende zijn gewogen;

Stap 5: De eerstverantwoordelijke minister doet in overleg met de minister van BZK, en met actieve betrokkenheid van de minister-president een voorstel op basis van de rapportage van de externe commissie of instantie. Waarna de knoop kan worden doorgehakt in het eerstvolgende overhedenoverleg;

Stap 6: De eerstverantwoordelijke minister en de minister van BZK informeren namens het kabinet de Kamer over de wijze waarop tot geschilbeslechting is gekomen.

Bijlage 1

Literatuurlijst

ABF Research. (2024, december). *Arbeidsmarktprognoses zorg en welzijn vernieuwd*. Geraadpleegd van <https://abfresearch.nl/publicaties/arbeidsmarktprognoses-zorg-en-welzijn-vernieuwd-3/>

Adviesraad Migratie & Raad voor het Openbaar Bestuur. (2025, maart). *Goed Geregeld. Asielopvang als maatschappelijke opgave*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2025/3/26/asielopvang-als-maatschappelijke-opgave>

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. (2025, juli). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025*. Geraadpleegd van <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2025/07/17/dreigingsbeeld-statelijke-actoren-2025>

Algemene Rekenkamer. (2018). *Visie Algemene Rekenkamer op de kabinetsreactie op het rapport "baten en lasten geherwaardeerd"*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/documenten/2018/04/05/visie-algemene-rekenkamer-op-de-kabinetsreactie-op-het-rapport-baten-en-lasten-geherwaardeerd>

Algemene Rekenkamer. (2019). *Inzicht in publiek geld (deel 2): Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/09/12/inzicht-in-publiek-geld-deel-2>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, maart). *Helpt elektriciteitsproductie uit hernieuwbare bronnen*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/11/helpt-elektriciteitsproductie-uit-hernieuwbare-bronnen>

Centraal Bureau voor de Statistiek & Planbureau voor de Leefomgeving. (2022, juli). *PBL/CBS Regionale Bevolkings- en Huishoudensprognoses 2022-2050*. Geraadpleegd van <https://longreads.cbs.nl/regionale-prognose-2022/vergrijzing/>

Centraal Economische Commissie. (2025 juli). *Kies voor de Toekomst*. Rijksoverheid. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/11/cec-advies-2025-kies-voor-de-toekomst>

Commissie Van Ark Hervormingsagenda Jeugd (2025, januari) *Groeipijn - advies Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/01/30/advies-deskundigencommissie-hervormingsagenda-jeugd>

Deltacommissaris. (2025, september). *Deltaprogramma 2026*. Nationaal Deltaprogramma 2026. <https://dp2026.deltaprogramma.nl/>

Draghi, M. (2024, september). *The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe (Part A)*. Geraadpleegd van https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059

Elzinga, D. J. (2022). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Zeventig aanbevelingen voor hervorming en revitalisering*. 1^e druk. Wolters Kluwer.

IBO Arbeidsmigratie. (2025, juli) *Wat werkt voor de toekomst*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/07/11/bijlage-1-ibo-arbeidsmigratie-wat-werkt-voor-de-toekomst>

Kamerstukken. (18 juni 2025). *Brief van de Staatssecretaris van VWS inzake Afspraken tussen Rijk en VNG over jeugdzorg, Vergaderjaar 2024–2025 31 839 Jeugdzorg Nr. 1093*. Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z12507&did=2025D28511

Lammers, K. (2025), *Energie(k) verbond. Lessen in verwonderen, verduren en veranderen*, Den Haag, NP RES.

Letta, E. (2024, April) *Much more than a market*. Geraadpleegd van <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Motie-Chakor. (3 juni 2025). *Kamerstukken, 36740-VII-36*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/03/motie-chakor-36740-vii-36>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025, september). *Innovatie Barometer Overheid 2025*. Geraadpleegd van <https://www.kennisvandeoverheid.nl/documenten/2025/09/innovatie-barometer-overheid-2025/innovatie-barometer-overheid-2025>

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. (2019). *Opgavegericht tegenwerken*. Geraadpleegd van <https://www.nsob.nl/overzicht-van-publicaties/opgavegericht-tegenwerken>

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. (2025). *De kracht van hier*. Geraadpleegd van <https://www.nsob.nl/overzicht-van-publicaties/de-kracht-van-hier>

Nederlandse Vereniging voor de Raadsleden. (2021). *Nationaal raadsleden onderzoek 2021*. Geraadpleegd van https://www.raadsleden.nl/assets/documents/nationaal_raadsledenonderzoek_2021_1.pdf

Overleg van secretarissen-generaal. (2025, november). *Brief aan de informateur*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2025/11/21/sgo-brief-2025>

Planbureau voor de Leefomgeving. (2025, september). *Klimaat- en Energieverkenning 2025*. (5692) Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/kev>

Raad van State. (2016, september). Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@64190/w04-15-0367/>

Raad van State. (2022, december). *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*. Geraadpleegd van: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/december/interbestuurlijke-verhoudingen/>

Raad van State. (2025, maart). *Brief advies amendementen en wetgevingskwaliteit*. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/april/briefadvies-kwaliteit-amendementen/>

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. (2023, maart). *Elke regio telt!* Geraadpleegd van <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/elke-regio-telt>

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2021, maart). *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2021/03/11/adviesrapport-rust-reinheid-regelmaat>

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2021, juni). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2021/06/24/adviesrapport-droomland-of-niemandsland>

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2024, november). *Naar een uitvoerende macht*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2024/11/21/advies-naar-een-uitvoerende-macht>

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2025, maart). *Afrekenen met disbalans - advies over medebewindstaken*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2025/3/25/afrekenen-met-disbalans>

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2025, juli). *Meters maken met medebewind*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2025/7/1/meters-maken-met-medebewind>

Raad voor leefomgeving en infrastructuur. (2023, december). *De uitvoering aan zet*. Geraadpleegd van <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/de-uitvoering-aan-zet>

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2024, december). *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024*. (2024-0110) Geraadpleegd van <https://www.volksgezondheitoekomstverkenning.nl/vtv-2024/hoofdrapport>

- Rijksoverheid, IPO, VNG, UvW. (2025, juli). *De Nederlandse Digitaliseringsstrategie - Samen versnellen*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/04/nederlandse-digitaliseringsstrategie>
- Rijksoverheid, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, & Unie van Waterschappen. (2023, januari). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-2-code-interbestuurlijke-verhoudingen>
- Sociaal-Economische Raad. (2025, november). *Brief aan informateur: samenwerken aan het nieuwe Nederland*. Geraadpleegd van *SER-brief voor de informateur t.b.v. de kabinetsvorming*
- Sociaal-Economische Raad. (2025, maart). *Arbeidsmigratie naar waarde: Minder waar het kan, beter waar het moet*. Geraadpleegd van <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2025/arbeidsmigratie.pdf>
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024, januari) *Gematigde groei* (nr. 740). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/15/gematigde-groei-rapport-van-de-staatscommissie-demografische-ontwikkelingen-2050>
- Staat van de Uitvoering. (2025, september). *Inspiratie uit de toekomst*. Geraadpleegd van <https://staatvandeuitvoering.nl/inspiratie-uit-de-toekomst/>
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. (2020, september) *Als één overheid: Slagvaardig de toekomst tegemoet*. Geraadpleegd van <https://www.overheidvannu.nl/documenten/2020/09/10/eindrapport-studiegroep-ifu---als-een-overheid-slagvaardig-de-toekomst-tegemoet>
- Studiegroep Openbaar Bestuur. (2016, maart). *Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Geraadpleegd van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2016/03/15/maak-verschil>
- Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2007). Conceptualizing and Measuring Collaboration. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 19(1), 23–56. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum036>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2025, november). *Met de mondiale demografie mee: anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland* (nr. 114). Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/nederland-in-een-vergrijzende-wereld>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2025, juli). *Deskundige Overheid* (nr. 113). Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/de-deskundige-overheid/documenten/rapporten/2025/07/08/deskundige-overheid>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2024, juli). *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (nr. 109). Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2024/07/01/nederland-in-een-fragmenterende-wereldorde>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2024, september). *Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's* (nr. 110). Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/nederland-in-een-vergrijzende-wereld/documenten/rapporten/2024/09/25/europese-vergrijzing-in-het-vizier>
- Zuurmond, A. (2025, april) *Dwars door de Orde: een onorthodoxe methode naar een responsieve overheid*. Geraadpleegd van <https://www.open-overheid.nl/documenten/2025/04/16/dwars-door-de-orde>
- 18e Studiegroep Begrotingsruimte. (2025, juli). *De toekomst begint nu*. Geraadpleegd van <https://www.rijksfinancien.nl/SBR-2025>

Bijlage 2

Gesprekspartners

I. Adema, commissaris van de Koning,
provincie Noord-Brabant, voorzitter IPO.

J. van Beuningen, directeur Bouwen en Energie,
Ministerie van VRO.

G. Boogaard, hoogleraar Decentrale Overheden,
Universiteit Leiden.

M. Boogers, bijzonder hoogleraar Democratie en
Transitie, Universiteit Utrecht.

M. Bokhorst, senior wetenschappelijk medewerker WRR.

M. Boumans, burgemeester gemeente Doetinchem,
vicevoorzitter VNG.

M. Bult-Spiering, staatsraad Raad van State.

Th. de Graaf, vice-president Raad van State.

J. Dijsselbloem, burgemeester gemeente Eindhoven.

E. van Doorne, directeur Democratie en Bestuur,
Ministerie van BZK.

J. Haan, voorzitter UvW, Dijkgraaf Hoogheemraadschap
De Stichtse Rijnlanden.

C. Hoeben, onderzoeker bij COELO Instituut,
Rijksuniversiteit Groningen.

J. Janssen, professor of Practice 'Brede welvaart in
de regio', Senior-adviseur Het PON.

V. Lokin, penningmeester UvW, dagelijks bestuurslid
Waterschap de Dommel.

H. de Jonge, commissaris van de Koning,
provincie Zeeland.

J. Kramer, burgemeester gemeente Noardeast-Fryslân.

I. Lambregts, wethouder gemeente Doetinchem,
lid VNG commissie Ruimte, Wonen & Mobiliteit.

S. Munneke, hoogleraar Staatsrecht,
Rijksuniversiteit Groningen.

M. Noordegraaf, hoogleraar Publiek Management,
Universiteit Utrecht.

K. van Oudenhoven-van der Zee, directeur Sociaal
en Cultureel Planbureau

M. Pastors, directeur Nationaal Programma
Rotterdam Zuid.

K. Peters, bijzonder hoogleraar Lokaal en Regionaal
bestuur, Universiteit Maastricht.

B. Ter Haar, voormalig topambtenaar & voorzitter
van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële
Verhoudingen (2020).

C. Verdaas, deltacommissaris.

M. Visser, directeur Bestuur, Financiën & Regio's,
Ministerie van BZK.

R. van Zwol, staatsraad, Raad van State.

Daarnaast is gesproken met groepen van bestuurders,
politici en ambtenaren van Rijk en medeoverheden.

Bijlage 3

Samenstelling Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen

26

Conform het Instellingsbesluit van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen hebben de leden op persoonlijke titel deelgenomen aan de Studiegroep, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.

Voorzitter

Han Polman

Leden

Arne van Hout

Marjolein Jansen

Coen Hogendoorn

Joris Groen

Loes Mulder

Leonard Geluk

Meindert Smallenbroek

Peter Teesink

Secretaris

Boudewijn Steur

Secretariaat

Rutger Kaput

Yolanthe Sinnige

David Rietveld

Michiel Dijkstra

Jouke Starmans

Berend Rutten

Wouter Idema

