Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur

1. Inleiding

In het coalitieakkoord 'Aan de slag' van het kabinet wordt ingezet op een sterke democratie en een betrouwbare en menselijke overheid. Tevens wordt ingezet op verbetering van de samenwerking tussen overheden en de uitvoerbaarheid van beleid. Daarbij is verwezen naar het recente rapport van de studiegroep interbestuurlijke verhoudingen.[1] Eerder is het beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur aangekondigd met een afwegingskader voor het Rijk voor het toedelen van taken en bevoegdheden, waaronder aan het regionaal bestuur.[2] Hierbij bied ik uw Kamer dit beleidskader aan. Dit kader is onderdeel van de beleidsinzet van het kabinet voor een dienstbare, slagvaardige, herkenbare en democratische overheid, zoals eerder verwoord in de actieagenda goed bestuur.[3]

In de actieagenda goed bestuur is geconstateerd dat op een aantal taken van gemeenten een scheefgroei in de bestuurlijk-financiële arrangementen is ontstaan, waardoor de beleidsvrijheid is geslonken.[4] Ook eerdere kabinetten hebben een disbalans op een aantal taken geconstateerd[5] terwijl een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid juist van groot belang is voor decentrale overheden om eigen keuzes te kunnen maken en voor de politieke stelsels om goed te kunnen functioneren. Een goede balans tussen taken, middelen en ambities is om verschillende redenen noodzakelijk. Uiteraard is dit van belang om uitvoerbaar beleid te verzekeren, maar ook om de waarden die in een decentraal democratisch bestuur besloten liggen, te borgen. Met dit beleidskader wordt tevens beoogd bij te dragen aan een verdere versterking van de uitvoerbaarheid van beleid zoals bedoeld in het huidige coalitieakkoord.

2. Een lange decentrale traditie

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ondanks centraliserende periodes - zoals de Franse tijd rond 1800 en een sterkere nadruk op het gelijkheidsbeginsel in het kader van de sociale verzorgingsstaat die noopte tot een sterker centraal gezag - heeft het Nederlandse bestuursstelsel een sterk decentrale grondtoon. Gemeenten en provincies hebben een omvangrijk takenpakket en budget. Ook de krachtige vorm van decentraal waterbeheer - zoals vorm gegeven in de functionele waterschappen - kent vrijwel nergens een evenknie.
Deze lange decentrale traditie heeft geleid tot een grote variatie aan vormen van decentraal en gedeconcentreerd bestuur, met elk hun (organieke) kenmerken en waarden:

- *Territoriale decentralisatie* (provincies, gemeenten, de openbare lichamen in het Caribisch gebied: Bonaire, Sint-Eustatius en Saba),
- *Verlengd provinciaal of lokaal bestuur* c.q. *regionaal bestuur* (publieke samenwerking, publiek-private samenwerking, incidentele of informele samenwerking),
- *Functionele decentralisatie* of *functioneel bestuur* (de waterschappen, zbo's, sommige rechtspersonen met een wettelijke taak, deelnemingen en stichtingen),
- *Deconcentratie* (diensten, agentschappen en sommige andere rechtspersonen met een wettelijke taak, staatsdeelnemingen en stichtingen; daarnaast kennen sommige zbo's een gedeconcentreerde organisatie).
- *Complementair of gedeeld bestuur* (meerdere bestuurslichamen voeren gezamenlijk één taak uit).

[1] Kamerstukken II 2025-26, 29362, nr. 391.
[2] Hiermee geef ik uitvoering aan de aanbevelingen uit het rapport "naar nieuwe vormen van decentraal bestuur" dat in opdracht van mijn ministerie is geschreven door em. prof. dr. D.J. Elzinga, en dat door mijn ambtsvoorganger destijds aan uw Kamer is aangeboden: Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-22, 35925-VII, nr. 136.
[3] Kamerstukken II 2024–2025, 33 047, nr. 40.
[4] Kamerstukken II 2024/25, 33047 nr. 40.
[5] Kamerstukken II, 2023/24, 33047, nr. 27.

Het sterke accent in Nederland op vormen van decentralisatie en op spreiding van nationaal bestuur door deconcentratie houdt twee vragen actueel:

1. Welk bestuurslichaam doet wat en waarom? Het gaat hierbij om de beginselen en uitgangspunten die maatgevend zijn over wie beslist over de 'governance' van en de taaktoedeling aan de decentrale en gedeconcentreerde instituties. De criteria en normen die een rol spelen bij de keuze voor de ene of de andere vorm van decentraal of gedeconcentreerd bestuur behoeven verduidelijking.
2. Wat is de gewenste verhouding tussen de instellingen van de eenheidsstaat en de instituties die werkzaam zijn in het decentrale en gedeconcentreerde domein?

3. Probleemduiding

Uit diverse onderzoeken en analyses blijkt dat bij het toedelen van taken en bevoegdheden aan bestuurslichamen die op enige afstand van het Rijk opereren, doelmatigheidsoverwegingen centraal staan,[6] terwijl ook andere overwegingen zoals de nabijheid en toegankelijkheid van politieke besluitvorming in deze keuze voor taaktoedeling zouden kunnen worden betrokken. De vraag of de taak of bevoegdheid goed past bij de al dan niet (grond)wettelijke vastgelegde kenmerken van de betreffende bestuursvorm hoeft dus niet uitsluitend beantwoord te worden aan de hand doelmatigheidsoverwegingen. In hoofdstuk 7 van de Grondwet is een aantal uitgangspunten voor het decentraal bestuur vastgelegd. Deze basisnormen zijn uitgewerkt in de organieke wetgeving, zoals de Provinciewet, de Gemeentewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Waterschapswet, de Financiële-verhoudingswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Uit de combinatie van de grondwettelijke basisnormen en de uitwerking daarvan in deze organieke wetten, kan worden afgeleid welke organieke kenmerken van toepassing zijn op de diverse bestuurslichamen. Zo geldt voor provincies en gemeenten bijvoorbeeld dat hun in de Grondwet gewaarborgde klassieke autonomie behouden moet blijven en dat ze op die basis vrije beleidsinitiatieven kunnen nemen en kunnen financieren indien zich nieuwe vraagstukken voordoen. Voor dergelijke vrije initiatieven is geen specifieke machtiging van de wetgever nodig. De bijzondere wetgever, dus de wetgever die specifieke wetten vaststelt op specifieke beleidsterreinen, is het dan ook niet toegestaan om deze en andere belangrijke organieke uitgangspunten formeel of materieel uit te schakelen. De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat de ruimte voor decentrale overheden om vorm en inhoud te geven aan hun klassiek-autonome taak scherp is afgenomen. Deels komt dat doordat zaken aan de autonome ruimte zijn onttrokken. Maar ook binnen medebewindstaken is de ruimte voor lokale beleidskeuzes soms afgenomen door handelen van de wetgever of door rechterlijke uitspraken. Daardoor is het decentrale bestuursstelsel als geheel onder druk komen te staan.

Daarbij is het aantal samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten, provincies en waterschappen deelnemen de afgelopen jaren sterk toegenomen. Gemeenten namen in 2017 gemiddeld in 27 samenwerkingsverbanden deel en in 2024 in 42 samenwerkingsverbanden.[7] Een vergelijkbare toename is te zien voor provincies en waterschappen. In beginsel is er niets mis mee als gemeenten ervoor kiezen om taken in gezamenlijkheid uit te voeren. Voor een aantal taken geldt dat deze taken niet anders kunnen worden uitgevoerd dan door samenwerking met andere gemeenten. Verlies aan zeggenschap door individuele gemeenten (en provincies) en verminderde democratische legitimiteit is inherent aan regionale samenwerking. Sturing en controle door gekozen volksvertegenwoordigers is echter van groot belang voor het goed functioneren van het decentraal bestuur. Als sturing en controle steeds lastiger wordt voor volksvertegenwoordigers door de uitdijing van het regionaal bestuur, dan heeft dat niet alleen invloed op de kwaliteit van het decentraal bestuur, maar ook op de motivatie en bereidheid van bestuurders en

[6] Zie: D.J. Elzinga, Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, Zeventig aanbevelingen voor hervorming en revitalisering, Deventer 2022 en Empirische verkenning organiek beleidskader, B&A-onderzoek, Den Haag, 2021. Klaartje Peters c.s., Beginselen versus praktijken, Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking, Eindrapport, Den Haag, september 2020.
[7] BZK, Staat van het bestuur 2024, pag. 93.

volksvertegenwoordigers om zich in te zetten voor de publieke zaak.[8] Het verloop onder decentrale volksvertegenwoordigers en bestuurders is mede daardoor de afgelopen jaren zeer sterk toegenomen.[9]

Anders dan in andere Europese landen is er in Nederland geen algemeen beleidsconcept voor het decentraal bestuur waarin de organieke profielen van de diverse bestuurslichamen nader zijn uitgewerkt. Omdat in ons land een dergelijk algemeen concept voor de ordening van het openbaar bestuur ontbreekt, is het niet altijd duidelijk aan welk bestuurslichaam de voorkeur zou moeten worden gegeven bij taaktoedeling. Onderzoek heeft uitgewezen dat ook binnen de afzonderlijke vakdepartementen uiteenlopend met deze organieke dimensies wordt omgegaan, waardoor het decentraal bestuur in ons land een veelvormig, onoverzichtelijk en een sterk uitvoerend karakter heeft gekregen.[10] Niet alleen de effectiviteit en slagvaardigheid van het decentraal bestuur wordt daardoor negatief beïnvloed, maar ook het functioneren van de decentrale politieke en democratische stelsels.

Ter bevordering van integrale besluitvorming, politieke afwegingsruimte en samenhang bij de taakuitvoering op het decentrale niveau dient deze verkokerde en sterk uiteenlopende besluitvorming te worden tegengegaan. Dit beleidskader is een instrument om dezelfde uitgangspunten in de diverse beleidsdomeinen en bij verschillende vraagstukken te hanteren, en om te reflecteren op de vraag of een taak of bevoegdheid goed past bij een bepaalde bestuursvorm. Ook beide Kamers der Staten-Generaal hebben regelmatig aangedrongen op meer gezamenlijke regie ten aanzien van het decentraal bestuur, zoals in de motie-Grinwis/van Dijk en in de motie-Koole.[11]

Nederland kent veel verschillende soorten bestuursvormen, maar geen vastomlijnde procedure en sturende criteria voor het toedelen van taken en bevoegdheden aan het decentraal en gedeconcentreerd bestuur. Daarvoor is nodig dat:

- Algemene uitgangspunten en criteria voor taaktoedeling worden geformuleerd;
- De -organieke- kenmerken van de diverse decentrale bestuurslichamen en uitvoeringsinstanties mede als aanknopingspunt functioneren;
- Er een stelselverantwoordelijk minister is voor onderdelen van het decentraal en gedeconcentreerd bestuur, die gezaghebbend functioneert en de samenhang in deze taaktoedeling bewaakt.[12]

4. Doel van het beleidskader

Het beleggen van taken bij het best passende bestuurlijke niveau draagt bij aan een herkenbaar en democratisch gelegitimeerd binnenlands bestuur en goede interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Een sterk en slagvaardig bestuur, een vitale democratie en goede verhoudingen tussen de bestuurslagen en -instellingen zijn nodig voor de uitvoering van de maatschappelijke opgaven waar Nederland voor gesteld staat. Ook draagt een effectief beleidskader bij aan betere wet- en regelgeving en betere uitvoerbaarheid. Dit bevordert de betrouwbaarheid van de overheid.

Het *Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur* geeft in de vorm van een afwegingskader het rijksbeleid weer met betrekking tot de toedeling van taken en bevoegdheden aan de bovengenoemde instituties. In dit beleidskader geeft het kabinet aan hoe *nieuwe*

[8] K. Peters en G. Boogaard, Werkdruk raadsleden is niet het echte probleem, VNG Magazine, juli 2024.
[9] Kamerbrief Waardevol politiek ambt en BZK, Staat van het bestuur 2024, pag. 71.
[10] Zie het B&A-onderzoek, genoemd in de vorige noot. Zie ook diverse adviezen van de ROB, in het bijzonder het rapport 'Rust-Reinheid en Regelmaat', Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen, maart 2021, en het rapport Afrekenen met disbalans, van maart 2025, alsmede enkele voorlichtingen van de Raad van State, in het bijzonder die van 25 maart 2021 (www.raadvanstate.nl/adviezen/@123626/wo4-20-0440).
[11] Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 90; Kamerstukken I 2021/22, 35570-VII-K.
[12] Daarbij geldt dat de minister van BZK stelselverantwoordelijk is voor het decentraal en gedeconcentreerd bestuur als geheel. Met uitzondering van de waterschappen, waarvoor de minister van IenW stelselverantwoordelijk is en de regeling agentschappen waarvoor de minister van Financiën verantwoordelijk is.

voorstellen voor toedeling van taken en bevoegdheden aan het decentraal bestuur worden afgewogen en tevens hoe de ministeriële verantwoordelijkheden zijn verdeeld en functioneren bij vormen van deconcentratie en functioneel bestuur.

Hoofdlijn van de verdeling van de ministeriële verantwoordelijkheid is dat vakdepartementen altijd zelf verantwoordelijk zijn voor het beleid. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de gevolgen van voorstellen voor het decentraal bestuur en de gevolgen voor het bestuursstelsel als geheel, met uitzondering van de waterschappen, waarvoor de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verantwoordelijk is. Taaktoedeling aan verschillende vormen van bestuur is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betreffende stelselverantwoordelijke minister en de betreffende vakdepartementen.

Bij de totstandkoming van dit beleidskader heeft het kabinet samengewerkt met het decentraal bestuur. Ook bij het toedelen van taken stimuleert de stelselverantwoordelijke minister deze samenwerking. Het is tevens van belang dat er tijdig overleg plaatsvindt tussen deze betrokkenen over voorstellen voor taaktoedeling.

5. Een open en organisch beleidskader dat gericht is op groei en doorontwikkeling

Dit beleidskader kent uitgangspunten en criteria voor taaktoedeling aan het decentraal en gedeconcentreerd bestuur die gericht zijn op groei en doorontwikkeling en daarom is de opzet organisch van aard. Het beleidskader is gebaseerd op de bestaande wettelijke grondslagen uit de organieke wetten.

6. Leeswijzer

Het *Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur* behandelt achtereenvolgens:

- de uitgangspunten voor taaktoedeling op basis van de (grond)wettelijke kaders,
- de organieke kenmerken van de bestuursvormen en
- de criteria voor taaktoedeling die daaruit voortvloeien.

DEEL A: UITGANGSPUNTEN, ORGANIEKE KENMERKEN EN CRITERIA VOOR TAAKTOEDELING

1. Algemene uitgangspunten van het beleidskader

1.1. Behartiging van publieke belangen door de overheid

Het beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur gaat over de vraag hoe de overheid het beste publieke belangen kan behartigen. Moet het Rijk dat doen of kan het publieke belang ook door andere bestuurslichamen worden behartigd? De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) spreekt in het rapport 'Het borgen van publiek belang' over de wat- en de hoe-vraag.[13] Dat een publiek belang op de beste wijze, en dus ook op de juiste plaats, moet worden behartigd, is hierbij een belangrijk uitgangspunt. De vraag wát een publiek belang is, heeft in de ogen van de WRR een politiek karakter. Er is geen eenduidig antwoord op te geven. Wel kan worden gedacht aan twee subvragen: 'is er sprake van een maatschappelijk belang dat onvoldoende dreigt te worden behartigd wanneer de overheid zich dat belang niet aantrekt?' en 'is de overheid in staat dit belang op bevredigende wijze te realiseren?' De hoe-vraag gaat over voor- en nadelen van uitvoeringsmodaliteiten. Deze laten zich wel objectiveren, zoals in dit Beleidskader wordt beschreven. De volgende fasering is derhalve maatgevend: (1) is het een overheidstaak/publiek belang? (2) welke criteria gelden voor de vraag bij welk bestuurslichaam de taak wordt neergelegd?

Bij toedeling van taken en bevoegdheden vormen doelmatigheidsoverwegingen en het kunnen (blijven) dragen van de stelselverantwoordelijkheid van de betreffende vakminister belangrijke invalshoeken. Het ligt voor de hand dat de vakdepartementen bij taaktoedeling primair kijken naar overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo ligt in sommige gevallen vanuit dat gezichtspunt een keuze voor regionaal bestuur meer voor de hand dan een keuze voor de provincie. Het organieke profiel van de bestuurslichamen die de taak moeten gaan uitvoeren, is echter tevens van belang en dat is bij uitstek de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Al deze aspecten moeten in ogenschouw worden genomen en in overleg en afstemming in een goede verhouding tot elkaar worden gebracht. Als een taak of bevoegdheid op de juiste plek is belegd draagt dat bij aan de doelmatigheid en doeltreffendheid. Op basis van het organieke profiel – ofwel de basisbeginselen van de betreffende decentrale bestuurslichamen die zijn te vinden in de Grondwet en de organieke wetten - hanteert het kabinet in dit beleidskader criteria voor het toedelen van taken aan het decentraal en gedeconcentreerd bestuur.

Uitgangspunt van het beleidskader is dat taken en bevoegdheden worden belegd bij een bestuursvorm als dat past bij de -organieke- kenmerken van die bestuursvorm. Afwijking van dit uitgangspunt dient adequaat te worden gemotiveerd. De minister van BZK gaat in een zo vroeg mogelijk stadium samen met het vakdepartement na of een voornemen voor toedeling van taken en bevoegdheden in overeenstemming is met het beleidskader. Voor de waterschappen vervult de minister van IenW deze rol.

Gelijkwaardigheid tussen provincies, gemeenten en de openbare lichamen in het Caribisch verband is in dit beleidskader het uitgangspunt. De overheidsorganen delen het gezamenlijke belang om die taken die onder het publieke belang worden geschaard op de meest doelmatige en doeltreffende manier uit te voeren, met inachtneming van de geldende organieke uitgangspunten. Wel hanteert het kabinet een onderscheid met betrekking tot het toedelen van taken tussen de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie aan de ene kant en uitvoeringsorganisaties aan de andere kant. Bij taken die beleidsvrijheid met zich mee brengen - dat zijn taken waarbij decentrale politieke keuzes mogelijk zijn - heeft het Rijk een voorkeur voor vormen van de algemene democratie die zijn gebaseerd op een directe vorm van kiezerslegitimatie, terwijl bij beleidsarme taken een voorkeur bestaat voor uitvoeringsorganisaties (deconcentratie). Functioneel bestuur kan

[13] WRR (2000) *Het borgen van publiek belang.*

een geschikt alternatief zijn voor de algemene vormen van bestuur wanneer er geen of in geringe mate sprake is van lokale verschillen in uitvoering.

1.2. Grondwettelijke en wettelijke kaders

Hoofdstuk 7 van de Grondwet bepaalt de inrichting en ordening van de belangrijkste territoriale decentrale bestuursvormen van Nederland, namelijk de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Grondwet schetst ook de hoofdlijnen voor de verhouding tussen het Rijk en deze decentrale overheden en geeft voor gemeenten en provincies de opdracht om een aantal onderwerpen, zoals de financiële verhoudingen en de samenwerking tussen de decentrale overheden, in de wet te regelen.

Met het benoemen van deze bestuursvormen, het bepalen van de inrichting hiervan en de verhouding tussen de verschillende organen, geeft de Grondwet belangrijke uitgangspunten voor de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is. De gemeentelijke en provinciale autonomie is daarbij een kernpunt in de verhouding tussen Rijk en decentrale overheden, evenals de mogelijkheid van het Rijk om provincie en gemeente in medebewind te roepen. Dat is de mogelijkheid om decentrale bestuurslichamen te laten meewerken aan de uitvoering van nationale regelgeving. Voor de Caribische openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt min of meer hetzelfde regime. Het vereiste van wetgeving voor taaktoedeling, toezicht, bestuurlijke samenwerking en financiële verhoudingen geeft de wetgever een belangrijke rol in de verdere invulling van die verhouding.

Het kabinet in het algemeen en de minister van BZK in het bijzonder zijn politiek verantwoordelijk voor het bewaken van de grondwettelijke kaders en de uitwerking hiervan in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). In deze organieke wetten is de minister van BZK bovendien belast met het voeren van regie betreffende de toedeling van taken aan het decentraal bestuur. Voor de waterschappen ligt deze rol bij de minister van IenW. Voor de gedeconcentreerde instellingen bestaat een gedifferentieerde verantwoordelijkheid: de minister van Financiën bijvoorbeeld voert de regie over de agentschappen en de minister van BZK verzorgt de regie over de zelfstandige bestuursorganen, de rijksinspecties en de adviescolleges.

In artikel 114 van de Provinciewet, artikel 116 van de Gemeentewet en artikel 211 van de WolBes is bepaald dat de minister van BZK is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de provincies, de gemeenten en de openbare lichamen raakt. Uit artikel 133 van de Grondwet volgt dat de bevoegdheid tot het opheffen en het instellen van waterschappen, tot regeling van hun gebied, taken, inrichting, samenstelling van hun bestuur en tot de verdere reglementering van waterschappen behoort aan provinciale staten, waarbij de regels bij wet gesteld moeten worden. Dat betreft de Waterschapswet. In artikel 2, eerste lid, van de Waterschapswet is bepaald dat de genoemde besluiten naar de minister van IenW worden gestuurd. Indien het een besluit tot opheffen of instellen van een waterschap betreft of tot vaststelling of wijziging van de taak of het gebied van een waterschap, behoeft dat besluit goedkeuring van de minister van IenW.

De minister van BZK bevordert de beleidsvrijheid van de provincies, de gemeenten en de openbare lichamen. De minister van IenW heeft deze taak niet ten aanzien van de waterschappen, aangezien het hier een functioneel bestuur betreft met een ‘gesloten huishouding’. Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de provincies, de gemeenten en de openbare lichamen treden de vakministers vroegtijdig in overleg met de stelselverantwoordelijke minister van BZK, en voor de waterschappen met de minister van IenW. De stelselverantwoordelijke ministers kunnen vervolgens bedenkingen kenbaar maken in de richting van de vakministers indien strijdigheid wordt geconstateerd met het door de regering gevoerde rijksbeleid betreffende de gedecentraliseerde bestuurslichamen. Het onderhavig beleidskader geeft een nadere invulling aan de wijze waarop de ministers van BZK en IenW deze rollen vervullen.

1.3. Als een taak gevolgen heeft voor taakuitoefening door decentrale overheden wordt een UDO uitgevoerd

Het kabinet heeft in de Actieagenda sterk bestuur een uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) vastgesteld. De UDO sluit aan bij het Beleidskompas en bij dit Beleidskader.[14] Als het op basis van dit Beleidskader past om een taak bij decentrale overheden te beleggen, wordt dit uitgewerkt in een voorstel. Op voorstellen die gevolgen hebben voor de taakuitoefening door decentrale overheden, ook wanneer het niet gaat om (nieuwe taaktoedeling) wordt een UDO uitgevoerd. Met een UDO worden effecten van nieuw beleid voor medeoverheden aan de voorkant inzichtelijk gemaakt en hiervoor bevat de UDO handvatten. Voorop staat dat nieuw beleid voor decentrale overheden uitvoerbaar is en dat het arrangement passend is en bijdraagt aan het realiseren van de bestuurlijke taak. De UDO draagt zodoende bij aan het verkrijgen van een feitenbasis, maar bepaalt in zichzelf niets over de wenselijkheid van een voorstel. Hierover kunnen de koepels een afzonderlijke reactie geven die het kabinet vervolgens afzonderlijk weegt.

Het vakdepartement is hoofdverantwoordelijk voor de uitvoering van een UDO proces en geeft samen met BZK dan wel IenW en de betrokken koepels vorm aan de voorbereiding van nieuwe beleidsvoornemens. Het kabinet evalueert de werking van de UDO, mede in het licht van de ervaringen die met het Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur worden opgedaan en zorgt op basis daarvan voor doorontwikkeling van de UDO.

1.4. Periodieke evaluatie en aanpassing van het Beleidskader

Het *Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur* wordt elke vier jaar geëvalueerd – in samenspraak met alle geledingen van het decentraal bestuur en de vakdepartementen – en zo nodig door het nieuwe kabinet in aangepaste vorm opnieuw vastgesteld.

2. Toetsingskader toedeling taken en bevoegdheden aan het decentrale en gedeconcentreerde bestuur

A. Gemeenten

Bij het toedelen van taken en bevoegdheden aan gemeenten zijn de volgende kenmerken van gemeenten van belang

Gemeenten zijn bestuurslichamen van de algemene democratie met een open huishouding. Op basis van artikel 4 Grondwet zijn er verplichte rechtstreekse verkiezingen voor de gemeente. De rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraad door de ingezetenen - en het daarmee verbonden grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad - veronderstellen de aanwezigheid van een politiek stelsel waarin de klassieke autonomie en de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind substantieel zijn.

Het gemeentebestuur is gedualiseerd. Dat betekent dat college en raad ieder afzonderlijke bevoegdheden kennen. De volksvertegenwoordiging stelt kaders en controleert de uitvoering van het beleid door het college.

Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. De burgemeester is voorzitter van de raad en het college en is als eenhoofdig bestuursorgaan belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid of de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Het college en de burgemeester zijn verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. Dat geldt ook voor de uitoefening van medebewindstaken. Het wettelijke collegialiteitsbeginsel houdt in dat het college als bestuursorgaan optreedt; de wethouders zijn geen afzonderlijk bestuursorgaan en

[14] Kamerstukken II 2022/23, 33047, nr. 25.

kunnen uit dien hoofde beperkt zelfstandig acteren. Afzonderlijke wethouders handelen in naam en onder verantwoordelijkheid van het college.

Bij externe toedeling van taken aan het college en aan de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan, dient er rekening mee te worden gehouden dat deze bestuursorganen uiteindelijk afhankelijk zijn van de invloed en het oordeel van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente.

Via medebewind kunnen gemeenten verplicht worden gesteld om uitvoering te geven aan nationale wetgeving. Vanwege het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad moet bij de toedeling van taken en bevoegdheden rekening gehouden worden met de rolverdeling tussen de drie lokale bestuursorganen om recht te doen aan het organieke profiel van de gemeente. De raad heeft daarom voldoende politieke zeggenschap nodig voor een optimale invulling van diens rol.

De raad heeft het budgetrecht en kan eigen financiële keuzes maken met de financiële middelen uit de algemene uitkering, de middelen van de decentralisatie-uitkeringen en de eigen inkomstenbronnen. Daarom hebben vrij besteedbare middelen, zoals belastingopbrengsten en uitkeringen uit het gemeentefonds van oudsher de voorkeur boven doelgebonden uitkeringen.[15] In de uitkeringen die gemeenten van het Rijk krijgen, zijn open bestedingsdoelen de regel en gesloten bestedingsdoelen, waarbij er geen of weinig ruimte is om eigen keuzes te maken, de uitzondering. Vervolgens wordt bij medebewindstaken de financiering in samenhang bezien met het complete takenpakket van de gemeente om marginalisering van de autonome taken te voorkomen. Van marginalisering is sprake indien de financiële verplichtingen in de sfeer van het medebewind de vrije financiële ruimte van de gemeenten tot een minimaal en derhalve niet aanvaardbaar niveau terugdringen. Door de balans tussen taken middelen en ambities te bewaken en taken toereikend te financieren, kan dit worden vermeden.

Op basis van bovenstaande kenmerken hanteert het kabinet de volgende beoordelingscriteria voor toedeling van taken en bevoegdheden aan gemeenten en de openbare lichamen:

- Bij toedeling van taken en bevoegdheden aan gemeentebesturen moet het in beginsel gaan om taken met een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid. Aan de voorkant dient voldoende duidelijk te zijn welke mate van beleidsvrijheid gemeenten hebben. Bij taken met geen of een beperkte mate van beleidsvrijheid dient te worden afgewogen of de taak elders beter past. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het verstrekken van een specifieke uitkering op zichzelf geen taaktoedeling betreft. Met taaktoedeling wordt hier het bij of krachtens de wet vorderen van regeling en bestuur van de besturen van gemeenten bedoeld.
- Toedeling van taken met beleidsvrijheid aan gemeenten heeft de voorkeur boven taaktoedeling aan de provincies of andere bestuursvormen indien het voor de taakuitoefening van belang is dat nabijheid tot inwoners is geborgd en de uitvoering past bij de gemeentelijke schaal.
- Taaktoedeling aan gemeenten heeft de voorkeur wanneer deze toedeling nauw aansluit bij reeds bestaande gemeentelijke taken en/of wanneer deze taak (in samenhang met bestaande taken) door gemeenten het meest doelmatig en doeltreffend uitgevoerd kunnen worden. Dat dient overtuigend te worden onderbouwd.
- Gelet op het collegialiteitsbeginsel en het uitgangspunt dat het dagelijks bestuur in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders berust, worden geen taken en bevoegdheden voor het college en de afzonderlijke leden van het college geïntroduceerd als zij deze in naam en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester dienen uit te voeren.
- Taaktoedeling in medebewind aan college en burgemeester, die een rol van de gemeenteraad uitsluit of beperkt, is niet toegestaan. Dit vloeit voort uit het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad. Specifiek voor de burgemeester zal een afwegingskader bevoegdheden burgemeester worden vastgesteld.
- In elk nieuw voorstel voor taaktoedeling aan gemeenten dient tot uitdrukking te komen dat het gemeentebestuur politiek verantwoordelijk is voor de concrete taakuitoefening. Er moet voldoende politieke ruimte zijn voor lokale volksvertegenwoordigers om hun

[15] Zie de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet. *Kamerstukken II* 1995/96, 24552, nr. 3.

volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rollen te kunnen waarmaken en voor het bestuur om eigen beleid te maken. De betreffende vakminister is en blijft verantwoordelijk voor het stelsel en uitvoerbaarheid van wettelijke taken voor zijn eigen beleidsterrein. Bij de inrichting van de taaktoedeling moet een evenwichtige balans gezocht worden tussen enerzijds de politieke ruimte voor lokale volksvertegenwoordigers en de mate waarin de minister zijn of haar stelselverantwoordelijkheid kan waarmaken.

- Taaktoedeling aan gemeenten kan, mits ruimte blijft bestaan voor de zogenoemde klassieke autonomie, waaronder wordt verstaan dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de eigen huishouding aan het lokale bestuur wordt overgelaten. Deze autonome ruimte moet - op basis van de normering in de Grondwet en in het Europees Handvest lokale autonomie - 'substantieel' zijn, opdat het politieke stelsel van gemeenten goed kan functioneren. Dat betekent ook dat bij taaktoedeling in gezamenlijkheid door het Rijk en de koepels vastgesteld wordt - door middel van het uitvoeren van een UDO - dat er een balans is tussen de taken, middelen en ambities, onder meer om te voorkomen dat deze een aanmerkelijke aantasting van de vrij beschikbare gelden voor autonome taken tot gevolg hebben.
- Bij nieuwe taaktoedeling dient voldoende recht te worden gedaan aan de wettelijke verplichting om de kosten van het medebewind adequaat te vergoeden, zoals voorzien in artikel 108, derde lid, Gemeentewet. In de toelichting wordt tevens voldaan aan de eisen die artikel 2 Financiële-verhoudingswet 1997 en artikel 114, tweede lid, Gemeentewet stellen. Van gemeenten vraagt dit een doelmatige invulling van de toebedeelde taak. Het staat gemeenten – binnen de wettelijke kaders – vrij om een hoger kwaliteitsniveau na te streven dan bezien vanuit een doelmatige invulling noodzakelijk is. In een dergelijk geval dient de betreffende gemeente dit met eigen middelen zelf op te vangen.

B. <u>Bonaire Sint Eustatius en Saba</u>

Voor taaktoedeling aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan grotendeels worden verwezen naar de paragraaf A over gemeenten. Hieronder worden enkele aanvullende staatsrechtelijke kenmerken en criteria geformuleerd die van belang zijn voor taaktoedeling aan de Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Met de staatkundige hervorming van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 werden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Deze specifieke context vraagt er om dat bij de toedeling van taken aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba rekening moet worden gehouden met enkele belangrijke uitgangspunten. In afwijking van de Gemeentewet is de functie van Rijksvertegenwoordiger in het leven geroepen als bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen en is er geen provincie. Daarnaast is het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft BES) ingesteld ten behoeve van advisering rond het financiële toezicht op de openbare lichamen. De instelling van het Cft BES laat onverlet dat de Minister van BZK in formele zin de toezichthouder is met betrekking tot het financieel beheer van de openbare lichamen.

<u>Criteria voor taaktoedeling aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn:</u>

- Voor de openbare lichamen wordt het principe van 'comply or explain' gehanteerd. Hiermee wordt bedoeld dat alle beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing zijn voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. Vanwege de bijzondere omstandigheden waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland, kan worden besloten om afwijkende regels en maatregelen te treffen. Daarbij kan er ook worden gedifferentieerd tussen de eilanden onderling. Voor zowel 'comply' als 'explain' moet de wetgever beargumenteren waarom de betreffende keuze gemaakt wordt. Dat geldt ook indien wordt gekozen voor het hanteren van hetzelfde beleidsdoel maar met de inzet van andere middelen.
- Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan uitvoerbaarheid een bepalende factor zijn om een taak wel of niet te toe te delen. Bij ontoereikende uitvoeringskracht kan gekozen worden voor taakdifferentiatie, fasering of aanvullende ondersteuning vanuit het Rijk. Anders dan voor

gemeenten in Europees Nederland hebben de eilanden weinig mogelijkheden tot samenwerking. Het ontbreken van voldoende uitvoeringskracht mag niet leiden tot het afzwakken van het beleidsdoel. Voorafgaand aan toedeling moet afstemming met de eilanden plaatsvinden over de wenselijkheid en haalbaarheid vanwege de specifieke eilandelijke context.

C. Provincies

Bij het toedelen van taken aan provincies zijn de volgende kenmerken van provincies van belang

Provincies zijn, net als gemeenten, bestuurslichamen van de algemene democratie met een open huishouding. De organieke kenmerken van provincies en gemeenten vertonen een grote mate van gelijkenis. De begrippen autonomie en medebewind, het hoofdschap van provinciale staten, het collegialiteitsbeginsel voor gedeputeerde staten, de gedualiseerde verhoudingen hebben dezelfde strekking en betekenis als bij de gemeenten, maar er zijn ook verschillen. Zo is de commissaris van de Koning eveneens afzonderlijk bestuursorgaan, naast voorzitter van provinciale staten en voorzitter en lid van gedeputeerde staten, maar anders dan de burgemeester, heeft de commissaris van de Koning een specifieke functie als rijksorgaan.

Daarnaast zijn er andere verschillen die voor de taaktoedeling van belang zijn. Het belangrijkste is de schaal, waarbij de provincies een schaalvoordeel hebben ten opzichte van gemeenten en tegelijkertijd zicht hebben en rekening kunnen houden met omstandigheden in hun deel van Nederland.

De provincie heeft taken en bevoegdheden die voortvloeien uit de positie als middenbestuur, zoals coördinerende taken tussen gemeenten en Rijk en taken met een regionale schaal. De provincie is grondwettelijk het primaire democratisch gelegitimeerde regionale bestuur tussen Rijk en gemeenten. De toezichthoudende taak is daarbij een wezenlijk kenmerk van de provinciale laag als onderdeel van de ‘checks and balances’ binnen het decentraal bestuur. Deze taak ziet zowel op de uitvoering van wettelijke taken (medebewind), als op het financieel beheer van gemeenten.

Ten aanzien van het bestuurlijk functioneren van gemeenten, speelt de provincie een belangrijke bemiddelende en adviserende rol. Zie bijvoorbeeld de Wet Algemene regels herindeling (Arhi).

Naast het actuele takenpakket dient ook deze positie als middenbestuur in overweging genomen te worden bij taaktoedeling. Provincies verschillen onderling in formaat en capaciteiten, maar niet in dezelfde mate waarin gemeenten van elkaar verschillen.

Het kenmerk van de provincie als middenbestuur komt tot uiting in verschillende functies: de integratiefunctie, de scharnierfunctie, de servicefunctie, de bestuurlijke organisatiefunctie, de gemeentelijke belangenbehartigerfunctie, de kaderscheppende functie, de uitvoerende functie en de vangnetfunctie.

Onderdeel van de autonome taak van de provincies is dat zij – zonder specifieke wettelijke machtiging – vrije initiatieven kunnen nemen om het decentraal bestuur in hun gebied naar inhoud en vorm te faciliteren en te verbeteren. Deze autonome ruimte wordt in sommige gevallen beperkt door de wetgever, zoals in het geval van de Wet Arhi waarbij de provincies gebonden zijn aan de normen die de wettelijke herindelingsprocedure voorschrijft.

Op basis van bovenstaande kenmerken hanteert het kabinet de volgende beoordelingscriteria voor toedeling van taken en bevoegdheden aan provincies

- De criteria voor taaktoedeling aan provincies vertonen een grote mate van gelijkenis met de criteria voor taaktoedeling aan gemeenten, zodat daarnaar kan worden verwezen. In aanvulling daarop spelen de volgende criteria specifiek voor taaktoedeling aan provincies.
- Bij het toedelen van taken met veel beleidsvrijheid op een schaalniveau dat gemeenten te boven gaat, hanteert het kabinet een voorkeur voor de provincie als het primaire regionale bestuur, tenzij het meer in de rede ligt andere vormen van regionaal bestuur daarvoor aan te wijzen.

- Taken passen bij voorkeur bij de functies van de provincie als middenbestuur en bij andere taken die de provincie uitoefent en waar de provincie over expertise beschikt. Voor dergelijke taken heeft taakuitoefening door de provincies de voorkeur boven die aan andere bestuursvormen.
- Wordt *verplichte* samenwerking tussen gemeenten overwogen dan moet eerst worden afgewogen of de provincie als direct-democratisch gelegitimeerd bestuur hiervoor in aanmerking komt, met name als de schaal van de beoogde samenwerking overeenkomt met de provinciale schaal. De aard van de over te dragen taak is hierbij een belangrijke factor: op welke schaal kan deze het meest doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd.
- De provincie is interbestuurlijk toezichthouder op de gemeenten en samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr tenzij er aanleiding is hiervoor de minister aan te wijzen, cf. de uitgangspunten van art 124/124b Gemeentewet. Bij nieuwe taaktoedeling dient te worden bekeken of interbestuurlijk toezicht door de provincie passend en uitvoerbaar is.
- Bij nieuwe taaktoedeling dient voldoende recht te worden gedaan aan de wettelijke verplichting om de kosten van het medebewind adequaat te vergoeden, zoals voorzien in art. 105, lid 3, Provinciewet. In de toelichting wordt tevens voldaan aan de eisen die artikel 2 Financiële-verhoudingswet 1997 stelt.

D. Functioneel decentraal bestuur: waterschappen

De waterschappen zijn een grondwettelijk geborgde vorm van functioneel decentraal bestuur. Net als provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zijn de waterschappen een decentrale overheid. Tegelijkertijd zijn waterschappen een vorm van functioneel bestuur. Functionele bestuursvormen worden gekenmerkt door de afwezigheid van een open huishouding en het daarmee ontbreken van een open en vrij initiatiefrecht. Een vrij initiatiefrecht vloeit voor provincies en gemeenten voort uit de klassiek-autonome taak van provincie en gemeenten, maar bestaat niet voor het functionele bestuur. De gesloten huishouding van het functionele bestuur betekent dat een functioneel bestuurslichaam alleen die taken kan behartigen en die bevoegdheden kan uitoefenen die specifiek door de wetgever zijn toebedeeld.

Het verschil tussen vormen van de algemene democratie en functionele bestuursvormen is dat de eerste integraal politiek-bestuurlijke belangen tegen elkaar moeten afwegen die ook maatgevend zijn voor andere bestuursvormen, zoals het verlengd lokaal bestuur of de waterschappen, terwijl het bij functioneel bestuur vooral gaat over de primaire (functionele) taak en niet om afwegingen die maatgevend zijn voor andere bestuurslichamen. De integrale afweging van de belangen van functionele bestuursvormen met de belangen van de algemene democratie, vindt elders plaats. Voor de waterschappen bijvoorbeeld door de wetgever en door de provincie, voor zbo's door de wetgever. De waterschappen handelen in het belang van de taken van het waterschap en staan daarbij voor een integrale belangenafweging.[16]

Artikel 133 van de Grondwet biedt samen met de Waterschapswet de grondslag voor de instelling en opheffing van de waterschappen en de regeling van hun taken. De waterschappen kenmerken zich door taken uit te oefenen in een afgezonderd functioneel domein, namelijk dat van het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer. De taken van waterschappen staan omschreven in de Waterschapswet. De bevoegdheid tot regeling van de taken van een waterschap berust bij provinciale staten. Als het wenselijk is dat andere taken aan een waterschap worden opgedragen, dan is een wijziging van de taakomschrijving in de Waterschapswet noodzakelijk.

Zoals het voorbeeld van de waterschappen laat zien, kan invloed van belanghebbenden of deskundigen op het functionele bestuur worden gerealiseerd via het middel van verkiezingen, zowel in de vorm van politieke representatie, als in de vorm van belangenrepresentatie of mengvormen daarvan, zonder dat hiervan het gevolg is dat zij onderdeel gaan vormen van de algemene democratie en daardoor bij taaktoedeling in een preferente positie worden gebracht. Bij

[16] Schrappen geborgde zetels voor bedrijven in waterschapsbesturen, 21 november 2022, EK-8, 8-3-31.

zbo's is het houden van verkiezingen per definitie uitgesloten. Waterschappen hebben een (deels) direct gekozen volksvertegenwoordiging en deels een geborgde belangenvertegenwoordiging. Een mengvorm derhalve van belangenrepresentatie (de geborgde zetels) en politieke representatie, zoals die functioneert voor provincies en gemeenten. Daarbij moet worden opgemerkt dat de geborgde zetels niet in strijd zijn met het actief en passief kiesrecht zoals bedoeld in artikel 4 van de Grondwet.[17] Ook de Raad van State constateert dat het huidige stelsel met geborgde zetels een invulling is van democratie in een functioneel bestuur.[18]

Bij andere vormen van functioneel bestuur – zoals de universiteiten en de daar functionerende universiteitsraden – heeft de vertegenwoordiging over de gehele linie het karakter van belangenrepresentatie. Een en ander laat zien dat het houden van verkiezingen niet enkel is voorbehouden aan de bestuurslichamen van de algemene democratie (rijk, provincies, gemeenten en Caribische openbare lichamen). Het houden van verkiezingen betekent echter niet dat de functionele bestuurslichamen daardoor een onderdeel worden of zijn geworden van de algemene democratie. Daarvoor is tevens nodig dat er een open huishouding functioneert. Daarbij moet benadrukt worden dat er bij waterschappen als functioneel decentraal bestuur ook sprake is van een invulling van democratie, waarbij democratische representatie en legitimatie plaatsvindt.

Wat betreft de bekostiging van de waterschappen geldt als uitgangspunt dat zij hiervoor beschikken over een eigen belastingstelsel. Er kunnen echter situaties zijn waarin het Rijk een bijdrage aan de waterschappen kan verstrekken. Een dergelijke vergoeding wordt alleen verstrekt binnen de randvoorwaarden van de Waterschapswet. Andere vormen van functioneel bestuur worden gefinancierd uit de rijksbegroting, waarbij de bijzondere wetgever de kaders formuleert.

Criteria voor taaktoedeling aan waterschappen en andere functionele bestuursvormen:

- Formeel: voor het opnemen van een nieuwe taak aan de waterschappen is een wetswijziging noodzakelijk.
- Materieel: de taak moet passen binnen het doel waarvoor de waterschappen zijn opgericht.
- Functionele bestuursvormen kunnen een alternatief zijn voor taaktoedeling aan provincies en gemeenten met betrekking tot specifieke beleidsdomeinen.
- Taken van functionele bestuursvormen zijn primair uitvoerend van aard, waarbij voor de behartiging van een publiek belang vormen van belangenafweging niet zijn uitgesloten. Zoals hierboven vermeld staan waterschappen ook voor een integrale belangenafweging.

E. Regionaal bestuur

Vooral hulpstructuur ten dienste van de hoofdstructuur

Regionaal bestuur (verlengd lokaal bestuur) kent geen eigen plaats in het organieke stelsel. Het is een hulpstructuur ten dienste van de hoofdstructuur (Rijk-provincies-gemeenten en waterschappen). Verlengd lokaal bestuur heeft als belangrijkste organieke kenmerk dat het doel is om taken doelmatiger of doeltreffender uit te voeren dan de afzonderlijke besturen zouden doen, die hen hier opdracht toe geven.

Regionaal bestuur ziet op het verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Daarnaast wordt ook samengewerkt tussen bestuurslichamen – het Rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen – en vaak ook maatschappelijke organisaties in privaatrechtelijke verbanden of in informele samenwerkingsvormen, maar daarbij vindt geen overdracht van bevoegdheden plaats. Inhoud, vorm, schaal en tijdsduur van deze regionale samenwerking zijn heel verschillend. Soms is er een privaatrechtelijke basis of betreft het een netwerksamenwerking, in veel gevallen informeel op basis van afspraken tussen bestuurslichamen en andere partijen.

[17] Commissie van advies inzake de waterstaatwetgeving, april 2009, Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur.
[18] Kamerstukken II, 2020/21, 35606, nr. 5.

Voor de democratische legitimatie van hun besluiten zijn regionale besturen afhankelijk van de sturing en controle door gemeenteraden en/of provinciale staten en soms door de algemene besturen van waterschappen. Na oprichting hebben gemeenteraden, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap geen rechtstreekse zeggenschap meer over de taakuitoefening door het regionaal bestuur. Zij spreken hierop de vertegenwoordiger van hun eigen gemeente, provincie of waterschap aan.

Oprichting van een regionaal bestuur geschiedt in beginsel op initiatief van provincies, gemeenten of waterschappen. Steeds vaker is er echter een initiatief van het Rijk om over te gaan tot regionale samenwerking. Omdat het gaat om verlengd lokaal bestuur worden niet rechtstreeks vanuit de rijksoverheid financiële middelen aan het regionaal bestuur toegekend, maar deze middelen worden toegekend aan de samenwerkende bestuurslichamen van de hoofdstructuur. Regionale besturen kennen een gesloten huishouding: zij kunnen niet op eigen initiatief nieuwe taken starten.

In de praktijk is een zeer groot aantal samenwerkingsverbanden actief op verschillende beleidsterreinen, en via verschillende bestuurlijke indelingen die zich veelal niet houden aan bestuurlijke grenzen van gemeenten en provincies.[19] Daarbij wordt zowel de vrijwillige samenwerking als de samenwerking op initiatief van het Rijk in belangrijke mate vormgegeven via de Wgr. De afgelopen jaren is het aantal samenwerkingsverbanden sterk toegenomen.

Op basis van bovenstaande kenmerken hanteert het kabinet de volgende beoordelingscriteria voor toedeling van taken en bevoegdheden aan het regionaal bestuur

- De organieke wetgeving kent een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden boven privaatrechtelijke of informele constructies, vanwege de waarborgen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid.
- Bij de toedeling van taken met aanzienlijke mate van beleidsvrijheid op een schaalniveau dat gemeenten te boven gaat, moet eerst worden afgewogen of de provincie als het primaire regionale bestuur hiervoor in aanmerking komt. De aard van de taak en de direct-democratische legitimatie van het provinciale bestuur zijn bij deze afweging van grote betekenis, naast overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid.
- Indien nieuwe taken samenhangen met taken die reeds op het niveau van het verlengd lokaal bestuur worden uitgevoerd, kan het wenselijk zijn hierbij aan te sluiten, mits er geen passende alternatieven zijn. In dat geval is het uitgangspunt om aan te sluiten bij bestaande bestuurlijke indelingen, ten behoeve van een congruente indeling.
- Indien wordt gekozen voor regionaal bestuur heeft een gezamenlijke aansturing vanuit (en verantwoording naar) de deelnemende gemeenten de voorkeur boven een centrumgemeente-constructie. Het bestuur van de centrumgemeente kan immers geen democratische verantwoording afleggen aan de andere betrokken gemeentebesturen.
- Het verplicht opleggen van samenwerking door het Rijk is vooral aangewezen bij beleidsarme taken, waarbij eerst dient te worden afgewogen of deze taak door gedeconcentreerde rijksuitvoeringsorganisaties uitgevoerd kan worden. Als verplichte regiovorming aan de orde is, behoeft dit een specifieke wettelijke grondslag en tevens instemming van de minister van BZK. Indien wordt gekozen voor verplichte samenwerking, wordt voorzien in een substantiële zeggenschap en controle van de betrokken bestuursorganen en volksvertegenwoordigingen. Bij verplichte samenwerking zijn de financiële risico’s voor het vakdepartement.
- Op basis van de Grondwet ziet de Financiële-verhoudingswet op gemeenten en provincies. De hoofdregel is derhalve dat bekostiging van samenwerkingsverbanden plaatsvindt door de deelnemende besturen en niet rechtstreeks door een vakdepartement. De rechtstreekse bekostiging van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden ook als deze wettelijk zijn verplicht via een specifieke uitkering, dient de uitzondering te zijn, aangezien dat duidt op een vierde bestuurslaag.

[19] BZK, Staat van het bestuur 2024, pag. 93.

F. Rijksoverheid en gedeconcentreerde organisaties van het Rijk

Kenmerken van gedeconcentreerde organisaties van het Rijk zijn

Er bestaat een grote variatie aan op afstand geplaatste (uitvoerings)organisaties van het Rijk, zoals agentschappen en dienstonderdelen. Zij vormen geen onderdeel van hoofdstuk 7 van de Grondwet, maar desondanks is het organieke profiel van uitvoeringsorganisaties wel van belang omdat in een aantal gevallen gekozen kan worden voor taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen, dan wel voor taaktoedeling aan uitvoeringsorganisaties die onderdeel zijn van het Rijk (ministeries en Hoge colleges van Staat). Het gaat om:

- Dienstonderdelen
- Agentschappen
- Stichtingen en deelnemingen

Dienstonderdelen en agentschappen zijn organisatievormen voor uitvoerende taken. In dit geval blijft de uitvoeringsorganisatie volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Expertise, regionale gebondenheid of organisatieoverwegingen zijn de dominante overwegingen voor het instellen van dergelijke organisaties. Ze kunnen territoriaal verspreid gevestigd zijn, en daarmee gedeconcentreerd.

Daarnaast zijn er privaatrechtelijke rechtspersonen die geen bestuursorgaan zijn (en dus ook geen zbo) omdat ze geen openbaar gezag uitoefenen. Dit zijn bijvoorbeeld stichtingen waarmee het Rijk een subsidierelatie onderhoudt of deelnemingen waarin het Rijk aandelen heeft. De ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties is meestal zeer beperkt; de bevoegdheden van de minister zijn vaak geregeld in de statuten (voor stichtingen) of het aandeelhouderschap en de wetgeving daarover. Deze privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen, overigens net als zbo's, een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) zijn, zoals bedoeld in artikel 1.1. van de Comptabiliteitswet 2016. Zoals de naam al impliceert heeft een organisatie dan een wettelijke taak, maar daarnaast moet de organisatie worden bekostigd uit een wettelijke heffing. Rwt zijn is een eigenschap van een organisatie, maar geen eigen organisatievorm.

Criteria voor taaktoedeling aan uitvoeringsorganisaties zijn

- Uitvoeringsorganisaties zijn bedoeld voor beleidsarme taken;
- Een gelijke toepassing van wet- en regelgeving is gewenst;
- Volledige ministeriële verantwoordelijkheid is gewenst, tenzij;
- Kortom, eerst een dienstonderdeel of agentschap, dan pas de afweging of een overgang naar het functionele bestuur (zbo) aangewezen is. In een enkel geval kan de stichtingsvorm worden toegepast.[20]

G. Overig functioneel bestuur: Zelfstandige bestuursorganen

Kenmerken van zelfstandige bestuursorganen zijn:

Naast de waterschappen vormen zelfstandige bestuursorganen (zbo's) de hoofdmoot van het functioneel bestuur. Ook zij worden gekenmerkt door de afwezigheid van een open huishouding en het daarmee ontbreken van een open en vrij initiatiefrecht. Zelfstandige bestuursorganen zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister; veruit de meesten kennen openbaar gezag. Een deel van de zbo's kent uitvoeringstaken. Zelfstandige bestuursorganen zijn functioneel met een gesloten huishouding, waarbij het bestuur in kwestie een relatief zelfstandige positie inneemt ten opzichte van de minister. Vestigingen van een zbo kunnen door het land verspreid zijn; een zbo kan dus ook

[20] Voor taaktoedeling aan een stichting hanteert het kabinet een 'nee, tenzij'-beleid. Zie het stichtingenkader 2024. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/11/25/1-het-kader-voor-stichtingen-en-verenigingen-2024

gedeconcentreerd zijn. De zelfstandige positie is toegekend omdat een zekere autonomie of beoordelingsvrijheid in de uitvoering van de taak gewenst is.

Zbo's worden op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ingesteld wanneer onafhankelijke oordeelsvorming nodig is. Sturing op deze instanties door de ministers ziet via de Kaderwet zbo's op bepaalde kenmerken die van belang zijn voor het functioneren van deze instanties, zoals benoeming, begroting en toezicht. In beginsel kan een minister ook beleidsregels stellen ten aanzien van een zbo, ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozingen en besluiten vernietigen.

Criteria voor taaktoedeling aan zbo's zijn:

- Voor de zbo's geldt dat ze moeten voldoen aan een instellingsmotief, zoals geformuleerd in de Kaderwet zbo's. De oprichting dient goed te worden beargumenteerd. De kaders zijn gericht op vereenvoudiging en transparantie van het zbo-stelsel. De oprichting moet de bestuurlijke drukte niet vergroten maar verkleinen. Alle bepalingen van de Kaderwet moeten worden gevolgd, tenzij in specifieke wetgeving beargumenteerd afwijkingen zijn opgenomen.
- Bij taaktoebedeling aan een zbo of het oprichten van een nieuw zbo is de Minister van BZK medeondertekenaar.
- Uitvoering onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid heeft in beginsel de voorkeur. Taaktoebedeling aan een bestaand zbo, of het oprichten van een nieuw zbo, vindt alleen plaats indien er sprake is van behoefte aan een onafhankelijk oordeel op basis van specifieke deskundigheid.
- De andere twee in de kaderwet genoemde instellingsmotieven worden conform staand kabinetsbeleid niet meer gehanteerd. Bij taaktoebedeling aan een zbo wordt eerst onderzocht of de taak aan een bestaand zbo kan worden toebedeeld.
- Bij oprichting van een nieuw zbo gaat de voorkeur in beginsel uit naar een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid (tenzij het zbo eigen rechtspersoonlijkheid nodig heeft om deel te nemen aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer).