

RAPPORT

# Eindverslag Dialogsessies

Beleidskader Decentraal Bestuur

15 juli 2022

Roeland Stolk, Henk Wesseling, Sam Huberts

# Inhoudsopgave

<b>HOOFDSTUK 1.</b>	<b>4</b>
<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding en opdracht ..... 4
1.2	Leeswijzer..... 5
<b>HOOFDSTUK 2.</b>	<b>6</b>
<b>De meerwaarde van een beleidskader</b>	<b>6</b>
2.1	Algemene reflectie op meerwaarde van een beleidskader..... 6
2.2	Reflecties over knelpunten waar een beleidskader bij kan helpen ..... 7
2.3	Reflecties op eisen en randvoorwaarden voor een goed beleidskader ..... 8
<b>HOOFDSTUK 3.</b>	<b>11</b>
<b>De inhoud van een beleidskader</b>	<b>11</b>
3.1	Algemene reflectie op de inhoud van een beleidskader .....11
3.2	Aandachtspunten voor taaktoedeling in het beleidskader .....11
3.2.1	Specifieke organieke kenmerken van bestuursvormen en criteria voor taaktoedeling .....12
3.2.2	Algemene inhoudelijke criteria voor taaktoedeling.....14
3.2.3	Procesmatige bouwstenen voor het beleidskader .....17
3.3	Nader in te vullen in beleidskader .....17
<b>HOOFDSTUK 4.</b>	<b>20</b>
<b>Conclusies</b>	<b>20</b>
4.1	De essentie van het soort beleidskader waar behoefte aan is .....20
4.2	De essentie van de inhoud van het beleidskader .....21
Bijlage 1.	Achtergrondinformatie rapport Elzinga.....23



# Inleiding

## 1.1 Aanleiding en opdracht

De minister van BZK heeft op 18 februari jl. het rapport '[Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur](#)' aan de Kamer aangeboden. In dit rapport constateert prof. mr. dr. D.J. Elzinga dat het ontbreekt aan regie op en criteria voor de toedeling van taken aan decentrale bestuursvormen. Daarbij gaat het om gemeenten, provincies, waterschappen, ZBO's, agentschappen en inspecties. Elzinga formuleert 70 specifieke aanbevelingen, die moeten zorgen voor een structurele aanpassing van de interbestuurlijke verhoudingen en voor een verbetering van de stelsels van decentraal bestuur. Deze aanbevelingen vragen deels om wettelijke veranderingen. Aangezien dit tijd vergt, oppert Elzinga om vanwege de urgentie van de problematiek nu een Beleidskader decentraal bestuur in werking te stellen.<sup>1</sup> In een 'beleidskader decentraal bestuur' kan volgens Elzinga een duidelijker profiel aan de verschillende bestuursvormen worden gegeven, zodat taaktoedeling aan het decentraal bestuur in de toekomst beter verloopt. Dit advies wordt onderbouwd met empirische gegevens uit een verkenning door B&A Groep, naar alle taken en beleidsvelden van het decentraal bestuur.<sup>2</sup>

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) heeft deze rapporten ter harte genomen. In de hoofdlijnenbrief van 24 januari jl. heeft de minister beschreven dat de centrale en decentrale overheden voor de taak staan om gezamenlijk bij te dragen aan het oplossen van grote maatschappelijke opgaven van de komende tijd.<sup>3</sup> De minister van BZK is verantwoordelijk voor de inrichting van het openbaar bestuur opdat het openbaar bestuur goed kan functioneren en de democratische grondslagen tot hun recht komen.<sup>4</sup> Om hier verdere uitvoering aan te geven heeft de minister van BZK aan de Tweede Kamer aangekondigd om over de inzichten en aanbevelingen uit deze rapporten het gesprek aan te gaan met het decentraal bestuur. Deze gesprekken moeten inzicht geven in of 'het decentraal bestuur' meerwaarde ziet in een beleidskader decentraal bestuur en zo ja; welke vorm en inhoud hiervoor nodig is.

### ***Beschrijving opdracht***

In totaal zijn vijf dialoogsessies decentraal bestuur georganiseerd, waarin met aanwezigen over de mogelijke meerwaarde en inhoud van een beleidskader decentraal bestuur is gesproken. In opdracht van het ministerie van BZK heeft Berenschot ondersteund bij de organisatie, begeleiding en verslaglegging van deze gesprekken. Ook zijn er drie individuele gesprekken georganiseerd met relevante betrokkenen die niet konden aansluiten bij de dialoogsessies.

---

<sup>1</sup> Bijlage 1 bevat een uitgebreide samenvatting van het advies Elzinga.

<sup>2</sup> Hanemaayer, D., Van den Berg, Y., Papa, O., Nieuwe Weme, G. & Hoogland, J. 2021. Empirische verkenning organiek beleidskader.

<sup>3</sup> Brief van de minister van BZK d.d. 24 januari 2022 inzake een eerste appreciatie van de belangrijke opgaven op het gebied van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>4</sup> Brief van de minister van BZK d.d. 18 februari 2022 inzake de aanbieding van rapporten met bouwstenen voor een beleidskader decentraal bestuur.

[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022Z03161&did=2022D06594](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z03161&did=2022D06594)

De dialoogsessies zijn georganiseerd met deelnemers van (i) VNG en gemeenten, (ii) provincies, (iii) IenW, UvW en waterschappen, (iv) gedeconcentreerd bestuur (zbo's, diensten en agentschappen), en (v) departementen. Per sessie waren zes tot acht deelnemers aanwezig. Hiervoor zijn verschillende bestuurders, leden van vertegenwoordigde organen en ambtelijke dossierhouders uitgenodigd, die gezaghebbend zijn op de inhoud. Het voorzitterschap tijdens de bijeenkomsten was in handen van Ank Bijleveld (waarnemend burgemeester Almere). De interviews zijn afgenomen met medewerkers van het ministerie van VWS, het UWV, en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Op basis van de dialoogsessies en interviews is dit eindverslag opgesteld. In dit verslag staat de weergave van de standpunten, opvattingen en ideeën van de gesprekspartners over de wenselijkheid en de inhoud van een beleidskader beschreven. Ook formuleren we in de conclusie op basis van deze weergaven de rode draad, die een handelingsperspectief biedt voor het vervolg. Dit verslag wordt gebruikt voor verdere beleidsontwikkeling en wordt aan de Tweede Kamer aangeboden. Het ministerie van BZK is voornemens naar aanleiding van deze rapportage een aantal aanvullende gesprekken te organiseren om te waarborgen dat specifieke geluiden over het beleidskader zoveel mogelijk gekend worden.

## 1.2 Leeswijzer

In dit verslag beschrijven we in hoofdstuk 2 de meerwaarde van een beleidskader. We beschrijven de mate van herkenning van de probleemschets van Elzinga en de mate waarin een beleidskader als een oplossing wordt gezien. Hoofdstuk 3 beschrijft de reflecties op de inhoud van een beleidskader. Ten slotte trekken we in hoofdstuk 4 conclusies en formuleren een handelingsperspectief voorwaarts.

# De meerwaarde van een beleidskader

Wat is de meerwaarde van een beleidskader decentraal bestuur?  
Waarom is dit beleidskader nodig? En welke algemene eisen en randvoorwaarden zouden hiervoor moeten gelden?

## 2.1 Algemene reflectie op meerwaarde van een beleidskader

Deelnemers van decentrale bestuursvormen **herkennen de probleemanalyse** van Elzinga. Daarnaast **erkent een grote meerderheid van de deelnemers de meerwaarde** van een beleidskader (in enige vorm). Hierbij zijn wel verschillen te zien tussen de verschillende decentrale bestuursvormen.

- Een grote meerderheid van de deelnemers van **gemeenten** ziet de meerwaarde van een beleidskader. Hierbij zijn wel diverse eisen opgekomen aan de wijze van inrichting en het hanteren van deze inrichting, zoals de behoefte aan een kader dat bijdraagt aan leren en dat de opgave centraal stelt.
- Alle deelnemers van **provincies** zien de meerwaarde van een beleidskader. Wel geeft men aan dat er meer dan een beleidskader nodig is, om de inhoudelijke opgaven waar de provincie voor staat verder te brengen. Er waren geen deelnemers van het Interprovinciaal Overleg bij deze sessie aanwezig.
- Een meerderheid van de deelnemers van **waterschappen** ziet de meerwaarde van een beleidskader. Voor specifiek de waterschappen geldt echter volgens betrokkenen dat problemen rondom taaktoedeling in mindere mate spelen, vanwege een heldere wettelijke taakomschrijving.
- Een meerderheid van de deelnemers van **gedeconcentreerde bestuursvormen** ziet de meerwaarde van een beleidskader, maar is voorstander van een minder juridisch en meer procesmatig beleidskader.
- Alle deelnemers van **departementen** zien de meerwaarde van een beleidskader. Departementen hebben behoefte aan meer inzicht in wat belangrijke kenmerken voor taaktoedeling zijn. De vraag is gesteld of niet beter gesproken kan worden van een beleidskader bestuur, omdat ook de taken van departementen in het geding zijn. Betrokkenen kijken daarbij verschillend naar de (regie)rol van het ministerie van BZK.

Betrokkenen geven hiernaast aan dat de precieze vorm van een beleidskader niet zozeer uitmaakt, afspraken kunnen ook in een ander type document worden vastgelegd. Sommigen spreken van een beleidsprogramma. Alle betrokkenen zijn van opvatting dat het aanbevelingswaardig is om meerdere stukken die op één onderwerp betrekking hebben tegelijk en in samenhang uit te werken en vast te stellen.

## 2.2 Reflecties over knelpunten waar een beleidskader bij kan helpen

In de dialoogsessies en interviews is de analyse in de onderliggende rapporten op een aantal punten benadrukt en verdiept. Een beleidskader zou volgens decentrale bestuursvormen moeten helpen om de volgende opspelende problemen in het openbaar bestuur tegemoet te treden.

### **Omgang met complexiteit**

Decentrale bestuursvormen merken dat de uitdagingen waar zij voor staan een toenemende mate van complexiteit laten zien. Voorbeelden hiervan zijn de grote dossiers die momenteel het nieuws bepalen, zoals het stikstofdossier, de woonopgave, het vluchtelingenvraagstuk en (de nasleep maar mogelijk ook heropleving van) de covidcrisis. Deze uitdagingen liggen volgens betrokkenen in toenemende mate 'tussen bestuurslagen in' en vragen daardoor ook om samenwerking van publieke partijen. In dit geval hebben bijvoorbeeld zowel ministeries, als provincies, als gemeenten, met verschillende onderdelen van een opgave te maken. Dit maakt de vraagstukken complexer, vanuit het perspectief van publieke organisaties. In deze dynamische context blijkt het volgens betrokkenen lastig om (voorwaarden voor) taaktoedeling netjes te ordenen en na te leven.

### **Integraal handelen blijkt daarbij lastig in de praktijk en besluitvorming verloopt stroperig**

Taaktoedeling door het Rijk vindt volgens betrokkenen vaak nog vanuit een 'sectorale insteek' plaats (waarbij bijvoorbeeld stikstofbeleid niet in samenhang met economisch beleid wordt opgesteld en er onvoldoende beleidsvrijheid voor decentrale bestuursvormen is om die samenhang zelf aan te brengen). Deelnemers geven aan dat er vaak geen rekening kan worden gehouden met het onderling verband tussen verschillende taken; hetgeen integraal handelen bemoeilijkt in de praktijk.<sup>5</sup> Door toenemende complexiteit groeien daarnaast ook de structuren en onderlinge afhankelijkheden binnen het Nederlands openbaar bestuur. Gedeconcentreerde bestuursvormen geven aan dat zij regelmatig 'vastlopen' in deze structuren. Ook is daarbij opgemerkt dat de afstand tussen bestuurslagen groter is dan nodig, bijvoorbeeld ten opzichte van gemeenten. Een combinatie van onderlinge afhankelijkheden en tegelijkertijd onderlinge afstand zorgt volgens betrokkenen voor stroperige besluitvorming.

### **Taaktoedeling vindt suboptimaal plaats**

Decentrale bestuursvormen kennen diverse voorbeelden van taaktoedelingen die 'beter hadden gekund en ontmoeten'. Hierbij worden de decentralisaties in het sociaal domein (en de jeugdzorg) veelvuldig genoemd. Deelnemers van departementen herkennen dat. Een beleidskader kan in dit geval mogelijk tot andere keuzes leiden volgens aanwezigen. Uit de praktijk blijkt volgens betrokkenen ook dat bestuursvormen zichzelf vaak als een geschikte partij zien voor nieuwe taken (alle typen organisaties/bestuursvormen hebben de neiging om te groeien zoekend naar verdere *raison d'être*), maar dat er niet altijd voldoende aandacht is voor of een bestuursvorm daadwerkelijk geschikt is voor een specifieke taak.<sup>6</sup> Verder kwam in de gesprekken naar voren dat zij (met name gemeenten en provincies) overleg over taaktoedelingen de afgelopen jaren hebben gemist; een grotere regierol van het ministerie van BZK had hier in kunnen voorzien. Gemeenteraden vinden regelmatig dat zij taken zonder

---

<sup>5</sup> Hierover is in de sessie met deelnemers van provincies opgemerkt dat het wel een positieve ontwikkeling is dat bij de kabinetsformatie koppels tussen ministers zijn gemaakt die elkaars beleidsterreinen raken, om zo tot betere samenwerking te komen.

<sup>6</sup> Hierbij is in de sessie met deelnemers van provincies het voorbeeld van de veiligheidsregio genoemd; initieel bedoeld voor grote rampen (zoals de Bijlmerramp) maar tijdens de coronacrisis regelmatig functionerend als verlengd bestuur van de Rijksoverheid. Hierbij is echter ook het voorbeeld van de jeugdzorg genoemd (commissie Geluk), waarbij wel degelijk onderzoek naar en aandacht voor mogelijke risico's is geweest.



beleidsvrijheid opgelegd krijgen. Een gebrek aan communicatie zorgt volgens betrokkenen soms voor een verstoring van de onderlinge verhoudingen tussen decentrale bestuursvormen.<sup>7</sup>

### **Financiële knelpunten bemoeilijken de uitvoering van beleid**

Taaktoedeling is de afgelopen jaren vaak samengegaan met financiële uitdagingen en knelpunten. In diverse dialoogsessies<sup>8</sup> is geopperd dat er in dit proces regelmatig te weinig aandacht is geweest voor financiële waarborgen. Hierbij komt opnieuw vaak het voorbeeld van de decentralisaties in het sociaal domein naar voren. Vanuit de gemeenten is hierover genoemd dat de inhoudelijke eisen destijds onvoldoende gekoppeld zijn aan de benodigde middelen, waarmee de facto sprake was van een verkapte bezuiniging. Aanvullend wordt genoemd dat in tijden van crisis ook niet altijd voldoende aandacht voor de financiële aspecten rondom taaktoedeling bestaat (bijvoorbeeld nu rondom de opvang van vluchtelingen in gemeenten). Betrokkenen geven aan dat financiële knelpunten een fatsoenlijke taakuitvoering kwetsbaar maken. In dit geval moeten tekorten aangevuld worden met andere middelen.

### **Omgang met regionalisering**

Regionalisering komt voor een deel voort uit taaktoedelingen en de groeiende complexiteit. In de praktijk is volgens publieke organisaties zichtbaar dat het aantal samenwerkingsconstructies groeit. Daar komt bovenop dat individuele departementen naar eigen inzicht nieuwe regio's creëren met nieuwe taaktoedelingen, wanneer zij een bepaalde 'schaal' missen.<sup>9</sup> Volgens betrokkenen is de organisatie van voldoende democratische controle en legitimiteit bij deze samenwerkingen een uitdaging. Hierbij speelt ook mee dat het vertrouwen van de burger in overheidsinstuties vermindert. Decentrale bestuursvormen noemen de legitimiteit van besluitvorming in samenwerkingsverbanden dan ook vaak zeer belangrijk. Over regionalisering spelen daarnaast al lange tijd diverse discussies.

## **2.3 Reflecties op eisen en randvoorwaarden voor een goed beleidskader**

In het algemeen bestaat er overeenstemming dat een beleidskader in enige vorm meerwaarde kan hebben. Er worden echter ook diverse algemene eisen en randvoorwaarden voor een beleidskader genoemd, die volgens betrokkenen essentieel zijn voor een 'werkend' beleidskader. In deze paragraaf gaan we daarom in op opmerkingen over (i) het doel en (ii) de vorm van een beleidskader en (iii) het proces dat nodig is om tot een goed beleidskader te komen.

### ***Het doel van een beleidskader***

Deelnemers leggen de nadruk op het belang van een duidelijke 'doelomschrijving' van en voor het beleidskader decentraal bestuur. Ten eerste moet een beleidskader **taaktoedeling verbeteren**, door hier aanknopingspunten voor te bieden (en ordening aan te geven)<sup>10</sup>. Hiertoe moet een beleidskader heldere kaders schetsen die bij taaktoedeling aangehouden kunnen worden (*wie kan wat doen?*); maar ook ingaan op het inrichten van het proces rondom taaktoedeling. Ten tweede moet een beleidskader **gesprek en**

---

<sup>7</sup> Een aanwezige merkte op het gevoel van 'één overheid' enkel ten tijde van de coronacrisis te hebben ervaren, destijds veroorzaakt door een gedeeld gevoel van urgentie.

<sup>8</sup> Dit kwam zowel naar voren in de sessies met gemeenten en provincies, als met gedeconcentreerd bestuur en departementen.

<sup>9</sup> In de bijeenkomst met deelnemers van departementen is aangegeven dat dit onder meer gebeurt wanneer een regionale structuur mist in de praktijk; dit gebeurde bijvoorbeeld bij (de ontwikkeling van de rol van) het veiligheidsberaad, tijdens de coronacrisis.

<sup>10</sup> In de dialoogsessies is hierbij vooral gesproken over decentralisatie van taken (nauwelijks over centralisatie).



**besluitvorming faciliteren.** Zo moet een beleidskader het horizontaal en verticaal schakelen tussen bestuurslagen/-vormen (in de uitvoering) vergemakkelijken (*wie heeft verantwoordelijkheid? En doorzettingsmacht?*). Ten derde moet een beleidskader **aanknopingspunten voor samenwerking** bieden (*hoe doen we dat samen?*). Dit is belangrijk vanwege de groeiende complexiteit en onderlinge afhankelijkheid met betrekking tot taaktoedeling en vraagt afspraken over 'cultuur, houding en gedrag'.

### ***De vorm van een beleidskader***

De vorm als beleidskader is volgens betrokkenen een mogelijkheid, maar niet noodzakelijk. Betrokkenen geven aan dat, als wordt gekozen voor een beleidskader, verschillende uitgangspunten van belang zijn. Hiertoe zijn de volgende eisen voor de 'vorm' van een beleidskader genoemd:

- **Een dynamisch kader** | Een beleidskader vraagt om een balans tussen flexibiliteit om af te kunnen wijken in de praktijk en hardheid om duidelijkheid te scheppen en keuzes af te kunnen dwingen. Een beleidskader kan niet alles in een blauwdruk vastleggen<sup>11</sup>, daarom moet ook aandacht zijn voor in welke gevallen van het beleidskader kan worden afgeweken.
- **Een strak kader** | Voor de uitvoerbaarheid van een beleidskader is het volgens betrokkenen van belang om te komen tot een 'strak' (scherp/kort) beleidskader met heldere uitgangspunten. Verschillende actoren moeten het kader kunnen gebruiken en begrijpen. Ook moeten gebruikte begrippen helder gedefinieerd worden zodat hier geen discussie over ontstaat.
- **Een lerend kader** | Uiteindelijk moet een beleidskader zich in de praktijk bewijzen. In verschillende gesprekken is daarom aandacht gevraagd voor een 'lerende insteek' van het beleidskader. Dit vraagt om een proces van taaktoedeling waarin betrokkenen met elkaar tot perspectief komen. Daarnaast vraagt die insteek om de doorontwikkeling van een beleidskader, bijvoorbeeld door periodiek op het kader te reflecteren en het kader te evalueren.<sup>12</sup> Op deze manier kan een beleidskader ook een verbetercyclus in de stelsels op gang brengen.<sup>13</sup>
- **Een dwingend kader** | Het kader moet geen stenen tablet zijn, maar moet ook niet zomaar terzijde gelegd kunnen worden. Anders is het beleidskader 'het zoveelste stuk met uitgangspunten'. Tegelijkertijd moet een kader rekening houden met de praktijk, waardoor tussenposities opkomen en verschillende *modaliteiten van dwingendheid* gelden.

### ***Het proces dat leidt tot een beleidskader***

De weg naar een beleidskader vraagt volgens betrokkenen om aandacht voor een aantal zaken. Ten eerste is aangegeven dat (het opstellen van) een beleidskader om een politiek-maatschappelijk debat vraagt, gekenmerkt door interbestuurlijke overleggen en dialoog met de samenleving en Tweede Kamer. Commitment van departementen en het parlement is volgens betrokkenen belangrijk om goed gebruik in de praktijk te waarborgen.

Ten tweede vraagt de intrede van een beleidskader ook om een cultuurverandering. Deze cultuurverandering houdt in dat er meer en beter naar elkaar geluisterd wordt en door alle overheidspartijen meer opgetreden wordt als één overheid. Zonder cultuurverandering worden de onderlinge verhoudingen volgens betrokkenen slechts verder geïnstitutionaliseerd, zonder dat deze echt veranderen. Regels en systemen bieden handvatten, maar cultuurverandering vraagt volgens betrokkenen om meer. De intrinsieke herbezinning van verhoudingen tussen bestuurslagen/-vormen moet volgens

---

<sup>11</sup> In de dialoogsessie met deelnemers van waterschappen is aangegeven dat een nette ordening niet het uitgangspunt moet zijn. Het gaat juist om de vraag hoe je omgaat met onduidelijkheid en incongruenties in doelstellingen en opvattingen van betrokkenen.

<sup>12</sup> Hierop is aangegeven dat deze evaluatie echter niet te vroeg moet plaatsvinden; wettelijke evaluatietermijnen zijn volgens betrokkenen van gedeconcentreerde bestuursvormen vaak (te) kort.

<sup>13</sup> Daarbij is ook aandacht gevraagd voor de invloed van Europese wet- en regelgeving op taaktoedeling aan bestuursvormen in Nederland, en de gevolgen hiervan (nu en in de toekomst).

betrokkenen onderdeel zijn van een breder en doorlopend traject vanuit het ministerie van BZK. Het is van belang om het gesprek met diverse bestuursvormen te (blijven) voeren (dit relateert ook aan 'lerend kader'). In de sessie met gedeconcentreerde bestuursvormen is opgemerkt dat dit soms ook een andere opstelling vraagt van zbo's, diensten en agentschappen, zodat men niet blijft 'meekoken in het pannetje'.

# De inhoud van een beleidskader

Wat denken betrokkenen over de inhoud van een beleidskader, zoals voorgesteld door Elzinga? Wat moet er in het beleidskader staan? En welke zaken vragen nadere invulling in het kader?

## 3.1 Algemene reflectie op de inhoud van een beleidskader

Deelnemers van decentrale bestuursvormen **ondersteunen de (top-down veronderstelde) insteek van Elzinga voor een beleidskader decentraal bestuur in beperkte mate**. De breed gedeelde reactie op de ideeën van Elzinga voor het beleidskader luidt dat de analyse grondig is, maar ook erg institutioneel/juridisch van aard. Volgens betrokkenen moet een beleidskader ook de opgave centraal stellen. Dat eist altijd samenwerking en een kader moet stimuleren om dat goed in te richten. Daarom is veelvuldig aangegeven dat gezamenlijkheid en ‘procesmatige aspecten van taaktoedeling’ ook een plek moeten krijgen in het beleidskader.

Betrokkenen kunnen de uitgangspunten goed volgen, maar zien de toetsstenen (zie bijlage 1) voor het beleidskader als te *top-down* geformuleerd, vanuit het perspectief van de Rijksoverheid. In het algemeen worden de door Elzinga en B&A geschetste organieke kenmerken waaraan taaktoedeling gerelateerd kan worden herkend, maar vraagt taaktoedeling daarnaast om aandacht voor bovenstaande punten.

## 3.2 Aandachtspunten voor taaktoedeling in het beleidskader

Over de inhoud van een beleidskader decentraal bestuur geven betrokkenen aandachtspunten op verschillende niveaus, namelijk: (1) criteria voor taaktoedeling met betrekking tot organieke kenmerken van decentrale bestuursvormen; en (2) algemene criteria van een beleidskader vanuit opgaven en (3) procesmatige bouwstenen voor taaktoedeling (in een beleidskader). We behandelen achtereenvolgens deze drie soorten criteria.

In een beleidskader moeten een aantal inhoudelijke aspecten aandacht krijgen, volgens betrokkenen. De hierover geplaatste opmerkingen beschrijven we als de inhoudelijke en procesmatige ‘bouwstenen’ waaruit een beleidskader volgens betrokkenen moet bestaan.

### **Inhoudelijke bouwstenen voor het beleidskader**

Een beleidskader moet volgens betrokkenen de opgave centraal stellen en ook rekening houden met (organieke) kenmerken van bestuursvormen bij taaktoedeling.

- In lijn met het voorstel van Elzinga vraagt een beleidskader volgens betrokkenen om rekenschap van **specifieke organieke kenmerken van bestuursvormen** bij taaktoedeling. Door duidelijkheid te verschaffen over welk type(n) taken bij welk type(n) bestuursvormen past, kan een beleidskader als leidraad dienen voor toekomstige taaktoedelingen. Zo biedt een beleidskader houvast voor keuzes over wanneer en aan wie taaktoedeling wel of niet passend is. Een beleidskader zorgt zo voor een goede systeemordening, waardoor een robuust overheidssysteem tot stand komt. Dit vraagt om een heldere weergave van wie in het openbaar bestuur waarvoor aan de lat staat, zowel qua taken als bevoegdheden.<sup>14</sup>

### 3.2.1 Specifieke organieke kenmerken van bestuursvormen en criteria voor taaktoedeling

De deelnemers van decentrale bestuursvormen die zijn gesproken in de dialoogsessies en interviews ondersteunen de notie dat het van belang is om taaktoedeling ook op specifieke organieke kenmerken van bestuursvormen af te stemmen en zo territoriale en functionele decentralisatie en deconcentratie zo goed mogelijk vorm te geven.

#### **Deconcentratie, territoriale- en functionele decentralisatie**

- Deconcentratie** | Bij deconcentratie worden taken (onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid) bij een deelorganisatie belegd. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij diensten als de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie. Hierbij blijven ambtenaren gebonden aan nationale aanwijzingen. Deconcentratie is niet beperkt tot de rijksoverheid. Ook bijvoorbeeld provincies, gemeenten en waterschappen kunnen deconcentratie toepassen.
- Territoriale decentralisatie** | Bij deze vorm van decentralisatie worden taken gedecentraliseerd richting autonome bestuurslagen, bijvoorbeeld gemeenten of provincies. In dit geval worden taken die eerst centraal werden uitgevoerd doorgegeven aan in verschillende gebiedsdelen bestaande organisaties.
- Functionele decentralisatie** | Bij deze vorm van decentralisatie worden taken die eerst op centraal niveau werden uitgeoefend doorgegeven (in het geval van bijvoorbeeld zbo's) of direct toebedeeld (in het geval van bijvoorbeeld een openbaar lichaam) aan organisaties die zich op een specifieke taak concentreren. In dit geval gaat het vaker om beleidsarmere taken dan bij deconcentratie. Hierbij verschilt de verantwoordelijkheid. Voor zbo's geldt bijvoorbeeld gedeeltelijke ministeriële verantwoordelijkheid.

Uit het rapport van Elzinga<sup>15</sup> komen verschillende voorbeelden van organieke kenmerken en criteria naar voren waaraan taaktoedeling gerelateerd kan worden. Een overzicht van de inzichten van Elzinga met betrekking tot deze organieke kenmerken staat opgenomen in bijlage 1. In de gesprekken zijn door betrokkenen verschillende opmerkingen geplaatst met betrekking tot de organieke kenmerken van specifieke bestuursvormen, die een rol kunnen spelen bij taaktoedeling. In de onderstaande tabel zijn

<sup>14</sup> Hierover is door deelnemers van de waterschappen aangegeven dat dit voor de waterschappen (relatief) helder in de wet omschreven staat.

<sup>15</sup> Elzinga noemt bijvoorbeeld: open/gesloten huishouding, mate van medebewind, directe verkiezingen/bestuurslichaam van de algemene democratie, basis in grondwet/organieke wet, wel of geen beperking tot functioneel domein, wel of niet onderworpen aan hiërarchisch gezag hogere overheid.

deze opmerkingen samengevat. In oranje tekst steeds een korte reflectie opgenomen over deze organieke kenmerken, op basis van de uitkomsten uit het rapport van Elzinga.

Tabel 1. Tijdens de dialoogsessie(s) genoemde organieke kenmerken en hieraan verbonden aandachtspunten per bestuursvorm (met een reflectie op basis van de analyse van Elzinga).

Bestuursvorm	Organieke kenmerken (of aandachtspunten) genoemd in de dialoogsessies
Gemeenten	Betrokkenen in de dialoogsessie noemen voor gemeenten het belang van de open huishouding; (i) gekozen gemeenteraad; en (ii) de ruimte om verschillend om te gaan met lokale uitvoering. <i>Elzinga benoemt aanvullend de invloed van (iii) medebewind, (iv) de externe toedeling van taken aan het college en de burgemeester, (v) de voorkeur voor open bestedingsdoelen, en de (vi) invloed van de grondwet en organieke wetten (zie voor een toelichting bijlage 1).</i>
Provincies	Dit gaat om een open huishouding; gekozen provinciale staten; en de ruimte om verschillend om te gaan met lokale uitvoering. Met betrekking tot de huishouding is opgemerkt dat de open huishouding soms kan botsen met langjarige opgaven, waarbij provincies zich voor lange tijd vastleggen op bepaalde afspraken. Daarnaast is opgemerkt dat specifiek voor provincies geldt dat het relatief kleine aantal kan helpen bij afstemming en besluitvorming omtrent inhoudelijke opgaven. <i>Elzinga benoemt aanvullend de invloed van dezelfde kenmerken als voor gemeenten. Hierbij geeft hij aanvullend aan dat de provinciale taakstelling andersoortig is, veroorzaakt door de specifieke aard van het provinciale midden-bestuur (zie ook bijlage 1).</i>
Gedeconcentreerde bestuursvormen	Betrokkenen noemen in de gesprekken met betrekking tot zbo's, diensten en agentschappen <sup>16</sup> dat zij door hun organieke kenmerken geschikt zijn om complexe taken uit te voeren, die als 'uitvoeringstaak' bestempeld kunnen worden. Deze organisaties kunnen taken op relatief uniforme wijze, verspreid over het land, uitvoeren. Verder is de verantwoordelijkheid van deze organisaties vastomlijnd, waardoor het soms lastiger kan zijn om integrale opgaven op te pakken (omdat dit voorbij gaat aan de 'eigen verantwoordelijkheid'). Verder spelen er verschillen tussen deze organisaties, door specifieke regels (bijvoorbeeld rondom marktwerking). Ten slotte gelden voor deze organisaties verschillende financieringsvormen (zoals basisfinanciering en opdrachtfinanciering), welke van invloed zijn op het handelen van organisaties. Dit kan bijvoorbeeld reactionair (in plaats van preventief) handelen veroorzaken. <i>Elzinga spreekt zich in beperkte mate uit over gedeconcentreerde bestuursvormen, anders dan dat zij niet in medebewind werken. Wanneer dit om functioneel bestuur gaat noemt hij enkele organieke kenmerken (deze worden in onderstaande regel besproken bij 'waterschappen'). Verschillen gelden bijvoorbeeld op het vlak van mogelijkheden voor financieel beheer en geldende ministeriële verantwoordelijkheid (zie ook bijlage 1).</i>
Waterschappen	Met betrekking tot waterschappen zijn weinig organieke kenmerken ter sprake gekomen. Wel is door betrokkenen aangegeven dat het voor waterschappen van belang is om rekening te houden met kenmerken van 'functioneel bestuur' in combinatie met de democratische legitimiteit van de waterschappen. <i>Elzinga benoemt hierover dat bij functionele decentralisatie rekening gehouden kan worden met (i) beperking tot taakuitoefening in een afgezonderd functioneel domein, (ii) de gesloten huishouding, en (iii) de primaire gerichtheid op de opgedragen taak (zie ook bijlage 1).</i>
Departementen	Departementen gaven aan te onderkennen dat het van belang is om de taaktoedeling op organieke kenmerken af te stemmen en zo territoriale en functionele decentralisatie en deconcentratie zo goed mogelijk vorm te geven.

<sup>16</sup> Hierbij gaat het zowel om vormen van functionele decentralisatie als deconcentratie.

### 3.2.2 Algemene inhoudelijke criteria voor taaktoedeling

B&A heeft onderzocht welke redenen worden genoemd voor waarom taken bij decentrale bestuursorganen liggen. Deze criteria voor taaktoedeling zijn gebaseerd op wet- en regelgeving, memories van toelichting, wetsevaluaties en kamerstukken. De criteria die hieruit naar voren komen zijn: democratische legitimatie, schaal van de taak, nabijheid en doelmatigheid/effectiviteit. Door betrokkenen is echter ook aangegeven dat het een illusie is om te denken dat de criteria in een beleidskader allesomvattend kunnen zijn, waardoor alle taken aan één organisatie toebedeeld kunnen worden. Bij grote opgaven is altijd sprake van de *complexity of joint action*, waardoor samenwerking gewenst is. Met deze afweging in het achterhoofd, zijn wel diverse opmerkingen geplaatst bij de verschillende criteria. Hier gaan wij nu op in.

#### **Opgave centraal**

Een beleidskader moet de **opgave(n) centraal stellen**. Hiermee geven betrokkenen aan dat het belangrijk is om vanuit de opgave te redeneren, voor keuzes over taaktoedeling aan decentrale bestuursvormen. Dit punt wordt zeer breed gedeeld onder de deelnemers tijdens de dialoogsessies.<sup>17</sup> Volgens betrokkenen is dit nodig vanwege de groeiende complexiteit en onderlinge afhankelijkheid tussen bestuursvormen. In het beleidskader kan dit vormgegeven worden door voorafgaand op taaktoedeling een analyse van de opgaven uit te voeren; en door vervolgens aan de voorkant gezamenlijk het gesprek te voeren over de invulling van en regels voor de specifieke taaktoedeling. Dit stimuleert het zoeken naar een integrale oplossing. Dit betekent volgens betrokkenen echter ook dat hierdoor van initiële voordelen van organieke kenmerken moet kunnen worden afgeweken, wanneer een opgave hierom vraagt. Wanneer de opgave centraal wordt gesteld moet hierbij ook specifiek aandacht zijn voor het burgerperspectief, volgens betrokkenen. Dit kan door aandacht te geven aan de vraag: is dit alles uiteindelijk ook beter voor de burger, en laat het waar nodig ruimte voor maatwerk?

#### **Het verschil tussen een taak en een opgave**

Deze termen lopen in de gevoerde gesprekken over de inhoud van het beleidskader regelmatig door elkaar heen. We handteren omwille van helderheid het volgende onderscheid:

- Een opgave bestaat uit een formulering van wat problematisch is, uit een formulering van wat wenselijk is en uit een perspectief op hoe die afstand overbrugd kan worden.
- Een taak is een clustering van concrete werkzaamheden die zijn toegekend aan een specifieke overheid.

#### **Democratische legitimiteit**

Er valt wat te kiezen in de taakuitvoering van beleidsvolle taken en daarom is in dit geval democratische kaderstelling en controle nodig. In alle sessies kwam dit criterium voor taaktoedeling aan bod. Volgens betrokkenen is dit criterium van belang omdat inwoners zich zo herkennen in en vertegenwoordigd voelen door opgesteld beleid (genoemd door gemeenten, provincies, gedeconcentreerde bestuursvormen). Dit belang wordt vergroot door het dalende vertrouwen van inwoners in de politiek en in de overheid. Dit criterium is belangrijk wanneer decentrale bestuursvormen zelf ruimte nodig hebben om vergaande keuzes te maken bij beleidsinvulling; waarvoor een 'open dialoog' over deze taken wordt gevraagd.<sup>18</sup> In de gesprekken zijn de volgende aandachtspunten voor een beleidskader opgekomen:

---

<sup>17</sup> Dit kwam in de sessies met deelnemers van gemeenten; gedeconcentreerde bestuursvormen; waterschappen en departementen aan bod.

<sup>18</sup> Hierbij is opgemerkt dat ook in bestuursvormen van de algemene democratie komen tot beslissingen met draagvlak soms lastiger wordt, wegens een verharding van het politieke debat en de opkomst van *one issue* partijen.

- Gemeenten en provincies herkennen de stelling van Elzinga dat zij 'bestuursvormen van de **algemene democratie**' zijn en bevestigen dat dit een belangrijk criterium voor taaktoedeling is. Dit wordt ook door de overige bestuursvormen onderkend. Waterschappen nemen hier een aparte status in, met een parlement maar zonder toe te behoren aan de 'bestuursvormen van de algemene democratie'.
- Dit criterium impliceert dat '**beleidsvolle taken**' en '**uitvoeringstaken**' van elkaar te scheiden zijn. In de dialoogsessies is meermaals aangegeven dat dit in de praktijk lastig is. Zo gaven gemeenten bijvoorbeeld aan dat dit in het sociaal domein vaak overlapt. Wanneer dit onderdeel is van een beleidskader vraagt dit om verdere uitwerking van wat 'beleidsvolle taken' precies zijn.
- Met betrekking tot 'beleidsvolle taken' is door provincies opgemerkt dat bij taaktoedeling hiervan niet veel ingegaan moet worden op het 'hoe', maar vooral op het 'wat'. Dit betekent dat taaktoedeling in dit geval ook **veel ruimte moet laten** aan decentrale bestuursvormen.
- Daarnaast is in de sessie met departementen opgemerkt dat het in de praktijk soms zoeken is naar de **balans tussen democratische legitimiteit en slagkracht** om te kunnen handelen. Daarom is het waardevol als in een beleidskader wordt beschreven op welke verschillende manieren uitvoering aan democratische legitimiteit kan worden gegeven; bijvoorbeeld door te beschrijven wanneer meer/minder legitimiteit nodig is en op welke manier dit georganiseerd kan worden.

### **Schaal van de taak**

Een taak moet passen bij de schaal van de decentrale overheid (dit kwam ter sprake in de sessies met gemeenten, provincies, gedeconcentreerde bestuursvormen en waterschappen). De schaal waarop een taak wordt uitgevoerd moet daarbij volgen uit de opgave. Hieruit volgen de volgende aandachtspunten voor het beleidskader:

- Betrokkenen herkennen het beeld dat de gewenste schaal van belang is voor taaktoedeling. Dit vraagt om een **nadere uitwerking** in het beleidskader over wanneer een schaalniveau al dan niet passend is en waar dit op gebaseerd is (dit is opgekomen in de sessie met gemeenten). In het proces van taaktoedeling moet hiertoe beoordeeld worden of een bestuursvorm '**fit to compete**' is voor een specifieke taak. In de sessie met provincies is hierover bijvoorbeeld aangegeven dat de schaal van gemeenten de afgelopen jaren (met de diverse decentralisaties) soms te klein is gebleken.<sup>19</sup> Dit werkt regionalisering in de hand.
- In de bijeenkomst van provincies is sterk benadrukt dat provincies met meer bevoegdheden en taken de rol van ruimtelijke regisseur beter kunnen waarmaken; gezien de complexiteit van de huidige ruimtelijke opgaven verdient de taaktoedeling hier nadere aandacht.
- De schaal van hedendaagse uitdagingen vraagt volgens betrokkenen vaak om **samenwerking** (*complexity of joint action*). Hierdoor moet taaktoedeling soms ook richting samenwerkende arrangementen geschieden, waardoor schaal als criterium niet altijd tot een eenduidige uitkomst leidt. In dat kader moet ook goed gekeken worden naar waarom een bepaalde juridische vorm voor samenwerking wel of juist niet logisch is.
- Met betrekking tot de schaal van taken (bij taaktoedeling) is door deelnemers van waterschappen opgemerkt dat zij het gevoel hebben dat de waterschappen niet direct **op het netvlies** staan bij het ministerie van BZK, waardoor onvoldoende rekening wordt gehouden met de eigen schaal van de waterschappen.

---

<sup>19</sup> Hierover hebben provincies aangegeven dat zij voor een aantal opgaven zichzelf als geschikt orgaan zien; in dit geval is bevoegdheden en taken bij provincies beleggen een betere oplossing dan de voortwoekerende regionalisering.



## ***Nabijheid***

Taakuitvoering kan nabijheid vragen in de uitvoering. Dit betreft bijvoorbeeld voorzieningen voor burgers die op een goed overbrugbare afstand bereikbaar moeten zijn. Zo wordt van bibliotheken alleen gebruik gemaakt als de fysieke afstand naar een bibliotheekvestiging niet te groot is. Ook dit criterium kan volgens betrokkenen relevant zijn voor taaktoedeling (dit is opgekomen in de sessies met gemeenten, provincies, waterschappen en gedeconcentreerde bestuursvormen). Tegelijkertijd is hierover opgemerkt dat het zeker niet altijd nodig is om zaken 'in nabijheid' te organiseren. Zo is gehoord dat vanuit departementen wel erg snel naar gemeenten wordt gekeken omdat zij 'het dichtst op de burger' staan. De besprekingen hebben geleid tot de volgende aandachtspunten voor het beleidskader:

- Betrokkenen herkennen dat nabijheid van belang kan zijn voor taaktoedeling maar ook dit criterium vraagt **nadere uitwerking** in het beleidskader. Een beleidskader moet inzicht geven in wanneer dit wel/niet relevant is.
- Verder is er **veel vertrouwen** in lokaal bestuur dat acteert 'in nabijheid' van burgers (dit kwam aan bod in de sessie met gedeconcentreerd bestuur). Het is mogelijk interessant om dit als afweging mee te nemen in afwegingen rondom taaktoedeling; en om goede voorbeelden/werkzame elementen hieruit te destilleren en dit te betrekken bij de concretisering van dit criterium.

## ***Doelmatigheid en effectiviteit***

Ten slotte worden ook doelmatigheid en effectiviteit genoemd als criteria om rekening mee te houden bij taaktoedeling. Een decentrale uitvoering leidt tot meer kans op doelmatigheid en effectiviteit, bijvoorbeeld doordat er meer kennis is van de decentrale kenmerken of er samenhang is met andere taken. Betrokkenen erkennen dat het relevant is om bij taaktoedeling rekening te houden met mogelijkheden voor doelmatigheids- of effectiviteitswinst. Dit kan bijvoorbeeld door rekening te houden met organieke kenmerken van bestuursvormen. Hieruit volgen de volgende aandachtspunten voor het beleidskader:

- Een effectieve uitvoering is volgens betrokkenen gebaat bij taaktoedeling aan bestuursvormen die **inhoudelijke ervaring en expertise** met een bepaalde taak hebben. Zo is bijvoorbeeld genoemd dat de huidige provincie-beleidsdomeinen volgens aanwezigen goed bij de provincieschaal passen.<sup>20</sup> Voor waterschappen geldt dat zij veel expertise hebben wanneer het gaat om het water en de bodem, op deze onderwerpen kunnen zij daarom ook een 'sturende regierol' oppakken. Hierover is opgemerkt dat zij dan wel tijdig/eerder betrokken dienen te worden in de besluitvorming over ruimtelijke ordening, zoals ook vermeld in het coalitieakkoord van het huidige kabinet. Met betrekking tot gemeenten is hierover opgemerkt dat taken vooral passen wanneer de aard (beleidsrijk) en de schaal van gemeenten past bij de uitvoering, en wanneer beleid dicht op de leefwereld van de burger speelt. Inhoudelijk geldt dat gemeenten op veel onderwerpen kennis en expertise hebben of kunnen opbouwen, maar dat in zijn algemeenheid meer specialistische taken soms niet bij deze schaal passen.
- Voor een doelmatige en effectieve taaktoedeling is het daarnaast belangrijk om professionals bij **de uitvoering te betrekken** in het proces rondom specifieke taaktoedelingen (aldus aanwezigen tijdens de sessies met gedeconcentreerde bestuursvormen, departementen en waterschappen).
- **Verdere regionalisering** kan volgens betrokkenen negatieve effectiviteits- en doelmatigheidseffecten hebben. Zo is het niet effectief als verschillende keuzes in beleid en uitvoering worden gemaakt die de optimale schaal belemmeren. Daarnaast is het niet efficiënt wanneer elk samenwerkingsverband over een eigen kantoor en ondersteunende dienst beschikt.

---

<sup>20</sup> Hierbij gaat het om taken binnen verschillende domeinen, zoals het ruimtelijk en economisch domein, evenals met betrekking tot milieu, energie en klimaat en infrastructuur.

### 3.2.3 Procesmatige bouwstenen voor het beleidskader

Een beleidskader vraagt volgens betrokkenen ook aandacht voor de inrichting van de arrangementen op opgaven als geheel én op het proces van taaktoedeling.<sup>21</sup> Hiervoor is het voorbeeld gegeven van een beleidskader dat ook een 'spoorboekje van ontwerpprincipes' is, waarin procesmatig beschreven staat hoe partijen rondom taaktoedelingen met elkaar in gesprek komen en hoe zij met elkaar omgaan.<sup>22</sup>

- Het hoofdpunt dat decentrale bestuursvormen hierover aandragen luidt dat er **ruimte voor dialoog en afstemming** nodig is in een proces van taaktoedeling. Taaktoedeling vraagt volgens betrokkenen om een gelijkwaardig en gezamenlijk proces, waarin wordt opgetreden als 'één overheid'<sup>23</sup>. Hierom is het van belang om niet top-down te sturen; maar een goed gesprek met elkaar te voeren. Zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven vraagt dit om een cultuurverandering, en (doorlopende) dialoog.
- Daarnaast helpt het volgens betrokkenen wanneer een **breekpunt-moment** in het proces wordt opgenomen, waarop besloten wordt of een decentralisatie wordt doorgezet. Dit besluit vergt volgens aanwezigen echter wel grote politieke moed en hiervoor moeten bestuurders dan ook in stelling worden gebracht.
- Volgens het merendeel van de betrokkenen helpt het als **stelselverantwoordelijkheid** wordt gedefinieerd als de verantwoordelijkheid om het overzicht te hebben over het geheel aan structuren, afspraken, instrumenten en ontwikkelingen rond één opgave. De invulling van stelselverantwoordelijkheid is nog niet goed beschreven, terwijl het woord wel regelmatig opduikt in wetten. Dit komt later in dit hoofdstuk breder aan bod.

## 3.3 Nader in te vullen in beleidskader

Een beleidskader kan volgens betrokkenen helpen bij het oplossen van verschillende uitdagingen in het openbaar bestuur. Tegelijkertijd geven decentrale bestuursvormen ook aan dat een beleidskader geen 'oplossing voor alles' is. Om de grote opgaven van deze tijd aan te gaan is bijvoorbeeld ook aandacht nodig voor bijkomende maatregelen (die benoemd kunnen worden in een beleidskader). Daarbij moet gewaakt worden dat het beleidskader als 'vluchtheuvel'-oplossing gaat gelden.

Om dit te voorkomen vraagt een beleidskader van decentraal bestuur om aandacht voor een aantal nader in te vullen zaken. Elzinga gaat in zijn advies in op (i) beleidsuitgangspunten voor financiële arrangementen; (ii) voornemens tot wettelijke aanpassingen; en (iii) nader onderzoek op onderdelen (naar regionaal bestuur en vormen van conflictbeslechting). Met betrekking tot de aandachtspunten die Elzinga hiervoor meegeeft zijn in de gesprekken verschillende aanknopingspunten genoemd, die we onderstaand beschrijven.

#### ***Beleidsuitgangspunten voor de financiële arrangementen***

Taaktoedeling heeft volgens betrokkenen geen kans van slagen zonder vaststaande bepalingen over financiële arrangementen. In alle gesprekken is hier aandacht voor gevraagd. Om in de toekomst te waarborgen dat dit het geval is noemt Elzinga voorbeelden als een transitiefonds, verplichte evaluatie, het

---

<sup>21</sup> Hierover schrijft Elzinga dat taaktoedeling een politiek aspect kent; maar 'wat wel kan worden geobjectiveerd is de context waarin dergelijke besluiten worden uitgewerkt, uitgevoerd en geregistreerd en wie en welke instanties daarmee zijn belast.'

<sup>22</sup> Dit staat ook in relatie tot de 'uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden' (UDO), die onderdeel van dit proces rondom taaktoedeling kan worden.

<sup>23</sup> Met betrekking tot de titel van het beleidskader is opgemerkt dat 'Beleidskader bestuur' mogelijk een betere titel is dan 'Beleidskader decentraal bestuur'. Het gaat immers om een proces dat de overheden en publieke organisaties gezamenlijk doorlopen.

inregelen van een onafhankelijke inschatting van kosten (uitvoeringstoets) en vormen van arbitrage. In de dialoogsessie zijn de volgende opmerkingen hierbij geplaatst:

- Ten eerste geven betrokkenen aan dat taaktoedeling niet moet samengaan met heftige **financiële prikkels** (of 'verkapte bezuinigingen'). Gemeenten en provincies benoemen hierbij de kwalijke gevolgen van de bezuinigingen in het sociaal domein, bijvoorbeeld met betrekking tot de jeugdzorg en het persoonsgebonden budget.
- Een **transitiefonds** is in de dialoogsessies in beperkte mate besproken. Wel is hierover opgemerkt dat decentralisaties in de praktijk veel tijd kosten en hier meer rekening mee gehouden moet worden over een langere periode. Het organiseren van gedragsverandering in de uitvoering en de maatschappij duurt lang.
- Een **uitvoeringstoets** moet volgens verscheidene betrokkenen samengaan met een decentralisatie. Het ministerie van BZK werkt momenteel aan een 'uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden' (UDO), waarvan een uitvoeringstoets en/of onafhankelijk onderzoek door een extern bureau onderdeel kan zijn. In de sessie met deelnemers van gedeconcentreerde bestuursvormen is geopperd dat het CPB hier bijvoorbeeld een rol in kan spelen, gekoppeld aan artikel 2 van de financiële verhoudingswet. Wel vraagt dit nog verdere uitwerking van wat een goede uitvoeringstoets is. In de praktijk moeten de uitkomsten van deze toets geaccepteerd worden door bijvoorbeeld een kabinet en het parlement, ook in het geval van een negatieve uitslag.
- Met betrekking tot de toepassing van **arbitrage** bleek met name ook in de gemeentelijke bijeenkomst dat de meningen hierover verschillen (onder andere op basis van ervaringen bij de jeugdzorg). Daarover is ook opgemerkt dat opvolging van arbitrage hierbij een beslissend aandachtspunt is.
- Ten slotte is met betrekking tot **specifieke bestuursvormen** opgemerkt dat (i) voor waterschappen geldt dat zij zelf belasting heffen en er verschillen tussen de financieringsmogelijkheden van waterschappen bestaan. Het Rijk is voorzichtig bij het verstrekken van (aanvullende) financiering aan de waterschappen. Verder geldt (ii) voor gemeenten dat er volgens betrokkenen ook aandacht moet zijn voor de impact op eigen inkomsten van een bestuursvorm en de begrotingscyclus van organisaties. Met name de provincies kennen vastlegging van budgetten voor langere periodes.

### **Voornemens tot wettelijke aanpassingen**

Om in de praktijk tot effect te sorteren is een zekere hardheid van (uitgangspunten uit) het beleidskader onmisbaar. Om deze reden moet een beleidskader samengaan met wettelijk aanpassingen, welke eveneens aangekondigd kunnen worden in het beleidskader. Elzinga geeft hierbij aanpassingen die leiden tot een coördinerende en medeondertekeningsbevoegdheid van BZK als voorbeeld. In de dialoogsessie zijn de volgende aandachtspunten voor dit onderdeel opgekomen:

- Een grotere **regierol** bij taaktoedeling voor de minister van BZK en **medeondertekening** worden door betrokkenen in wisselende mate positief ontvangen. In de dialoogsessie met gemeenten is hier positief op gereageerd.<sup>24</sup> Met name bij departementen (maar ook in de sessie met deelnemers van gedeconcentreerde bestuursvormen) verschillen betrokkenen hier van mening over. Hierbij bestaat er discussie over de vraag tot hoever deze regierol moet reiken; hetgeen om verdere uitwerking vraagt. De zorg is dat dit ten koste gaat van ruimte en snelheid voor handelen. Ook vanuit de waterschappen speelt deze vraag, waarbij de rol van de minister van I&W als 'moederdepartement' een specifiek aandachtspunt is. Daarnaast vragen diverse betrokkenen zich af of het ministerie van BZK de capaciteit en kennis heeft om een grotere regierol en medeondertekening waar te maken. Het gevaar bestaat dat dit anders slechts een 'afvink-bezigheid' wordt. Zo is geopperd om deze zaken mogelijk enkel bij een selectie van 'grote taaktoedelingen' toe te passen.

---

<sup>24</sup> Hieraan verbonden gaven deelnemers van gemeenten aan dat zij de regierol van het ministerie van BZK de afgelopen jaren hebben gemist.

- Taaktoedeling moet daarnaast samengaan met de toedeling van **verantwoordelijkheid** en **doorzettingsmacht**.<sup>25</sup> Deze zaken moeten vastgelegd worden, zodat ze ook (blijven) gelden wanneer het spannend wordt. Doelcongruentie tussen betrokken overheidsorganisaties is geen gegeven. Daarnaast is dit belangrijk in zeer gepolitiseerde situaties of situaties waarin NIMBY-problematiek<sup>26</sup> speelt. Wanneer doorzettingsmacht is geregeld, kan dit er preventief voor zorgen dat heftig interveniëren in de praktijk niet snel nodig is (dit is aangegeven in de sessie met deelnemers van provincies). Wanneer een bestuursvorm het laatste woord heeft, helpt dit in discussies en onderhandelingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verordening waarmee provincies eisen kunnen stellen aan bestemmingsplannen.
- Nadere invulling van wettelijke afspraken over taaktoedeling vraagt ook om een reflectie in het beleidskader op de definitie en toepassing van het begrip **stelselverantwoordelijkheid**. Hierbij komen twee vormen aan bod: (i) stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK voor de inrichting van het openbaar bestuur, en (ii) stelselverantwoordelijkheid van vakdepartementen voor de inhoudelijke opgaven (bijvoorbeeld voor het ministerie van VWS omtrent de Wmo). Rondom taaktoedeling aan decentrale overheden raken en overlappen deze verantwoordelijkheden elkaar en in het geval van crisis schuurt dit volgens betrokkenen in de praktijk. Betrokkenen geven hierover meermaals te kennen dat stelselverantwoordelijkheid bij volgende taaktoedelingen niet enkel als een systeemverantwoordelijkheid gezien zou moeten worden; maar meer vraagt van ministeries. Een opgave kan hierbij vragen om een lerende dialoog of juist om dwingende sturing vanuit eigen verantwoordelijkheden van de stelselverantwoordelijke. Stelselverantwoordelijken moeten hiertoe in staat gesteld worden, bijvoorbeeld door vooraf de monitoring goed in te richten. Er bestaan nog verschillende visies op wat dit begrip inhoudt.<sup>27</sup>

**Nader onderzoek op onderdelen** moet volgens Elzinga ook samengaan met het op- en instellen van een beleidskader decentraal bestuur. Dan gaat het bijvoorbeeld over onderzoek naar een aangepast of nieuw format voor het regionaal bestuur en onderzoek naar vormen van conflictbeslechting. In de gesprekken zijn hierover de volgende relevante opmerkingen voor een beleidskader decentraal bestuur geplaatst:

- Met betrekking tot onderzoek naar een **nieuw format voor het regionaal bestuur** is aangegeven dat het beleidskader volgens de gesproken partijen gericht moet zijn op taaktoedeling binnen de bestaande structuren. Een beleidskader moet geen of zo min mogelijk nieuwe regio's creëren. In de bijeenkomsten zijn geen voorkeuren uitgesproken voor de verschillende opties die Elzinga aandraagt voor verdere regionalisering (zoals een huis van de regio's).
- Over **conflictbeslechting** is ten slotte in de sessie met deelnemers van gemeenten benoemd dat dit mogelijk bij de Raad van State kan worden belegd. Daarnaast is in de sessies met deelnemers van provincies en van gedeconcentreerde bestuursvormen benoemd dat onafhankelijke geschillenbemiddeling een belangrijke voorwaarde is om op een goede manier om te gaan met discussies omtrent taaktoedeling. Voor de verschillende mogelijkheden hoe die conflictbeslechting te organiseren (bij Raad van State bijvoorbeeld) bestonden wel voorkeuren, maar geen heftige standpunten. Dit vraagt verdere verdieping in een beleidskader.

---

<sup>25</sup> Afspraken hierover bieden volgens gedeconcentreerde bestuursvormen een kans om latere besluitvormingsprocessen te versnellen en om in grotere mate een eigen agenda te kunnen opstellen (en minder kort-cyclisch door politiek en actualiteit gestuurd te worden).

<sup>26</sup> *Not in my backyard*-problematiek zoals opkomt rondom de plaatsing van windmolens of wegen.

<sup>27</sup> Daarbij zijn betrokkenen het ook nog niet eens de implicaties van deze verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld over een mogelijk medeondertekeningrecht van de minister van BZK wegens stelselverantwoordelijkheid voor de inrichting van het openbaar bestuur.

# Conclusies

In dit hoofdstuk analyseren we de gesprekken en schetsen we op basis hiervan een kort en bondig perspectief voor een vervolg.

## 4.1 De essentie van het soort beleidskader waar behoefte aan is

Alle gesprekspartners onderkennen de centrale these van het rapport Elzinga. Steeds meer opgaven overschrijden de bestuurlijke grenzen. Niet altijd is voldoende logica te ontdekken in welke taak waar is belegd. Dat leidt in Elzinga zijn woorden tot ‘verrommeling’ in taaktoedeling, in financiering en tot een toename in het aantal samenwerkingsconstructies, regelmatig gecategoriseerd onder het containerbegrip ‘regio’. Hieruit volgt dat het soms moeilijk is voor bestuurders en organisaties om daadkrachtig te kunnen handelen in de diverse stelsels.

Het merendeel van de gesprekspartners is van opvatting dat meer logica in taaktoedeling behulpzaam is, maar dat het ook met de beste taaktoedeling ter wereld onmogelijk én onwenselijk is om overlap in taken en verantwoordelijkheden weg te organiseren. De echte vraagstukken eisen juist betrokkenheid vanuit meerdere domeinen en overheden, waardoor er altijd noodzaak tot samenwerking zal blijven.

Vanuit dat uitgangspunt geeft het merendeel van de gesprekspartners aan dat het openbaar bestuur het volgende nodig heeft:

1. **Handvatten voor taaktoedeling.** Zodat er zo min mogelijk onduidelijkheid is.
2. **Passende financiering.** Zodat een taak ook daadwerkelijk uitgevoerd kan worden.
3. **Dwingende dialoog over wie wat onder welke voorwaarde doet.** Zodat samenwerking ook tot stand komt als betrokkenen zich niet in een win-win situatie bevinden.

Alle betrokkenen geven aan dat de precieze vorm van het proces of document ze niet uitmaakt, maar dat Nederland behoefte heeft aan een ijkpunt waar deze beginselen in tot uitdrukking komen en wat ook in de praktijk startpunt van denken en handelen is. Dat kan een beleidskader zijn, maar alleen als dat een logisch document is dat gekend en gebruikt wordt. Alle betrokkenen zijn van opvatting dat het aanbevelingswaardig is om meerdere trajecten en stukken die op één onderwerp betrekking hebben tegelijk en in samenhang uit te werken en vast te stellen. Daar hoort ook een mate van verplichting bij, want anders wordt het beleidskader ‘het zoveelste stuk’.

Het merendeel van de gesprekspartners wil gegeven bovenstaande analyse werken vanuit een kader dat het midden houdt tussen *juridisch juiste toedeling van taken* (de lijn van het rapport Elzinga) en *een dwingende dialoog over hoe goed samen te werken* (de lijn van het rapport Ter Haar). Dat eist dus een **dynamisch beleidskader** dat startpunt is voor dat dwingende gesprek over wat waarom logisch is. Het beleidskader schetst dan (1) ten eerste dwingend geformuleerde inhoudelijke aangrijpingspunten voor taaktoedeling. Dit biedt aanknopingspunten wanneer de vraag opkomt waar een taak naartoe moet of kan. (2) Ten tweede moet dit dynamische beleidskader het goede gesprek afdwingen met een procesbeschrijving: het organiseren van de processen waarlangs het gesprek over doelen, instrumenten en organisatie plaatsvindt. Om dat goed te kunnen doen moet het beleidskader niet alleen gericht zijn op een overheid van organisaties, maar juist ook op de arrangementen waarbinnen de overheden

samenwerken. (3) Ten derde moet ook een lerend effect georganiseerd worden over wat wanneer wel en niet werkt, waarmee het beleidskader en onderlinge verhoudingen zich positief blijven ontwikkelen. Zo wordt een cultuurverandering richting 'één overheid' kracht bijgezet.

Het beleidskader moet ruimte laten voor afwijkingen en variëteit, waar altijd logica voor kan bestaan. Bij het afwijken van de richtlijnen moet het beleidskader echter een goede motivering afdwingen. Volgens betrokkenen is dit niet alleen in de reguliere werking van stelsels een aandachtspunt, maar moet er juist ook aandacht zijn voor hoe stelsels in crisissituaties werken, waarbij in de urgente praktijk snel gehandeld moet kunnen worden. Dit vraagt een beleidskader met specifieke aandacht voor crisissituaties, met het uitgangspunt dat niet te snel nieuwe samenwerkingen of besluitvormingsstructuren worden opgezet en heldere taaktoedeling gewaarborgd blijft.

## 4.2 De essentie van de inhoud van het beleidskader

Uit de dialoogsessies en interviews komt naar voren dat de volgende gemeenschappelijke en wezenlijke uitgangspunten tenminste een plek in het beleidskader moeten krijgen.

1. **Het beleidskader moet handvatten bieden voor welke taak waar belegd wordt.** Dit vraagt om onderbouwing en aangrijpingspunten voor taaktoedeling. Het kader moet een startpunt van gesprek zijn en niet een sluitstuk. Het gaat om 'volgen tenzij'. Op hoofdlijnen worden de uitgangspunten van Elzinga hierbij onderkend.
2. **Het beleidskader moet het kunnen omgaan met (bestaande en nieuwe) inhoud en opgaven als startpunt nemen.** Overheden moeten voortdurend opgaven formuleren en realiseren. Dat doen ze onder andere door taken uit te voeren. De vraag naar hoe dat goed te doen moet in ieder gesprek centraal staan en is het startpunt van taaktoedeling. Dit vraagt van het beleidskader om (i) een omschrijving van situaties waarin het kader toegepast moet worden; en (ii) het benoemen van het onderzoeken en formuleren van de betreffende opgave als een eerste processtap bij taaktoedeling. Het kader gaat dus niet inhoudelijk in op de huidige bestaande opgaven. Er moet gewaarborgd worden dat het burgerperspectief een plaats krijgt.
3. **Het beleidskader moet de essentiële aandachtspunten voor taaktoedeling benoemen (i.c.m. organieke kenmerken).** Dat is dan het uitgangspunt voor het denken van iedere overheid. Daarmee biedt het beleidskader zowel aangrijpingspunten voor vakdepartementen, het ministerie van BZK als andere overheden. Dit geeft houvast bij taaktoedeling en helpt bij het voeren van het goede gesprek.
4. **Het beleidskader moet passende financiering onvermijdelijk maken.** Dit uitgangspunt moet klip en klaar gelden voor iedere verantwoordelijkheid voor een opgave of een taak. Dit komt al terug in de gemeentewet maar komt volgens betrokkenen niet altijd uit in de praktijk. Om dit te waarborgen zijn diverse instrumenten benoemd, waaronder een uitvoeringstoets, die de komende periode nog verdere uitwerking vragen.
5. **Het beleidskader moet het vinden van doelcongruentie en het maken van samenwerkingsafspraken stimuleren.** Het beleidskader moet hiervoor de processen beschrijven. Zowel voor het vinden van samenwerking als voor het beslechten van conflicten. Uiteindelijk moeten deze processen leiden tot een bevoegdheidsverdeling die tot resultaat leidt.
6. **Het beleidskader moet het begrip stelselverantwoordelijkheid uitwerken.** Samenhang in geheel aan doelen, structuren en instrumenten komt niet vanzelf tot stand bij een opgave. De verantwoordelijkheid om hieraan te werken zou de kern van het begrip stelselverantwoordelijkheid moeten zijn. Daarbij gaat het zowel om de stelselverantwoordelijkheid van vakdepartementen voor concrete opgaven (bijvoorbeeld betere jeugdzorg) als de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK voor de inrichting van het openbaar bestuur (bijvoorbeeld bestuurskrachtige gemeenten). Waar deze onderwerpen elkaar raken (rondom taaktoedeling) vraagt dit om heldere afspraken. Een beleidskader helpt bijvoorbeeld bij taaktoedeling wanneer wordt beschreven wat stelselverantwoordelijkheid minimaal behelst.
7. **De rol van de minister en het ministerie van BZK moet duidelijk uitgewerkt zijn.** De rol van de minister en het ministerie van BZK is één van de onderdelen die uitwerking vragen met betrekking tot

stelselverantwoordelijkheid. Deze rol speelt met name vóór de taaktoedeling. Er is behoefte aan een ministerie dat de juiste vormgeving van het openbaar bestuur bewaakt, maar het ministerie moet geen hindermacht worden voor andere departementen. Tegelijk is de realiteit dat zonder stevige positie die verantwoordelijkheid niet waargemaakt kan worden. Daar moet een goed midden in gevonden worden. Over dit onderwerp bestaat nog geen overeenstemming, waarmee dit onderdeel inzet moet zijn van een vervolgesprek.



# Bijlage 1. Achtergrondinformatie rapport Elzinga

In deze bijlage vatten we aanvullende informatie uit het rapport van Elzinga samen. We beschrijven eerst (i) de zeven kernaanbevelingen, vijf uitgangspunten en tien toetsstenen die Elzinga noemt. Vervolgens gaan we in op (ii) de organieke kenmerken voor taaktoedeling om volgens Elzinga rekening mee te houden.

## **Kernaanbevelingen, uitgangspunten en toetsstenen**

### ***Zeven kernaanbevelingen***

Elzinga doet zeven kernaanbevelingen die moeten zorgen voor een structurele aanpassing van de interbestuurlijke verhoudingen en voor een verbetering van de stelsels van decentraal bestuur. Deze kernaanbevelingen staan aan de basis van de vijf bouwstenen voor een beleidskader decentraal bestuur, zoals genoemd in hoofdstuk 1. De zeven kernaanbevelingen van Elzinga zijn:

1. Geef de Minister van BZK een sterkere coördinerende bevoegdheid voor de taaktoedeling in het decentraal bestuur door het vaststellen van een beleidskader decentraal bestuur.
2. Geef in het beleidskader een duidelijker profiel aan de functies van de verschillende bestuursvormen zonder primaat voor de ene of de andere bestuursvorm.
3. De norm van 'voldoende financiering' moet zowel op medebewind als op autonome taken consequent worden toegepast.
4. In het beleidskader decentraal bestuur kunnen voornemens worden opgenomen voor het doorvoeren van wettelijke aanpassingen ter versterking van de coördinerende bevoegdheid van de Minister van BZK.
5. Invoering van een mede-ondertekenings-bevoegdheid van de Minister van BZK.
6. Nader onderzoek naar nieuwe vormen voor het regionaal bestuur.
7. Nader onderzoek naar vormen van conflictbeslechting.

### ***Uitgangspunten en toetsstenen voor taakstelling in medebewind volgens Elzinga***

Een centraal punt in het advies van Elzinga is dat een sterkere coördinerende en regisserende rol voor de minister van BZK van belang is. Dit vergt wettelijke aanpassingen maar hier kan volgens Elzinga op korte termijn in worden voorzien door in een beleidskader (i) uitgangspunten en (ii) toetsstenen te formuleren voor de taaktoedeling in medebewind.

### **Vijf centrale uitgangspunten**

1. Horizontale posities bij taaktoedeling.
2. Een preferentie voor de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie, maar geen algemeen primaat.
3. Bij beleidsarme uitvoeringstaken is er een spiegelende preferentie voor andere decentrale bestuursvormen of diensten en agentschappen die vooral zijn gericht op uitvoering en waarbij een gelijke toepassing domineert.
4. Functionele democratie kan een effectief alternatief zijn voor de algemene democratie.
5. Het regionaal bestuur behoort in beginsel tot het domein van de algemene democratie.

### **Tien-punten-toetsingskader (toetsstenen)**

1. Past het voorstel bij de constitutionele en organieke doelen van het betreffende decentrale bestuurslichaam, zoals geformuleerd in de Grondwet en de toepasselijke organieke wetgeving?
2. Hebben de vakministers voldoende, en tijdig, inhoud en vorm gegeven aan het overleg met, en de informatievoorziening aan, de systeemverantwoordelijke minister van BZK?
3. Bevat het voorstel geen onwenselijke en/of te vergaande beperkingen van de decentrale autonomie?
4. Is voldoende en overtuigend gemotiveerd dat toedeling van de taak aan het betreffende decentrale bestuurslichaam aangewezen is en toedeling aan andere bestuursvormen minder voor de hand ligt?
5. Is bij voorstellen tot taaktoedeling aan provincie en gemeenten voldoende vorm en inhoud gegeven aan de noodzakelijke beleidsvrijheid van deze decentrale bestuurslichamen en aan het stelsel zoals neergelegd in de organieke wetgeving, in het bijzonder aan het hoofdschap van provinciale staten en gemeenteraden?
6. Is bij het aanbevelen of verplichten van regionale samenwerking door vakministers voldoende en overtuigend gemotiveerd dat deze aanbeveling of verplichting onvermijdelijk is en er geen betere alternatieven zijn?
7. Is bij verplichte regionale samenwerking op een adequate wijze voorzien in afdoende zeggenschap en controle van de deelnemende decentrale bestuurslichamen?
8. Zijn voorstellen tot differentiatie in de taaktoedeling in overeenstemming met de daarvoor geformuleerde uitgangspunten in het rijksbeleid decentraal bestuur?
9. Doet het voorstel voldoende recht aan de wettelijke verplichting om de kosten van het medebewind adequaat te vergoeden, zoals voorzien in de artikelen 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet?
10. Is in het voorstel voldoende vorm en inhoud gegeven aan het voorschrift van art. 2 Fvw en de daarin opgenomen procedures en uitgangspunten, waarbij er onafhankelijke inschatting van de kosten wordt gemaakt, er een Transitiefonds is voor frictiekosten en er in financiële evaluatie wordt voorzien?

### **Organieke kenmerken volgens Elzinga**

Elzinga noemt in zijn advies daarnaast (organieke) kenmerken waar bij taaktoedeling rekening mee gehouden kan worden. Deze opmerkingen vatten we samen in onderstaande tabel.

Bij taaktoedeling moet volgens Elzinga rekening worden gehouden met de volgende organieke kenmerken

#### **Gemeente/Provincie**

1. **Open huishouding** (kan zonder machtiging van de wetgever of het Rijk initiatieven nemen voor beleid, bestuur en regelstelling).
2. **Medebewind** (verplichting tot meewerken aan uitvoering nationale wetgeving, mag kenmerk 1 niet marginaliseren).
3. **Rechtstreekse verkiezing gemeenteraad (of PS)** noopt tot substantiële rol klassieke autonomie en beleidsvrijheid bij medebewind.
4. **Externe toedeling van taken aan het college en de burgemeester** met inachtneming van invloed/oordeel van gemeenteraad.
5. Gesloten bestedingsdoelen in de lokale begroting dienen uitzondering te zijn en **open bestedingsdoelen de hoofdregel**.
6. **Grondwet en organieke wet** dwingen tot hoge mate van uniformiteit ten aanzien van de inrichting van de gemeente (of provincie) en de onderlinge verhoudingen van de lokale

---

bestuursorganen; terwijl voor taaktoedeling aan de gemeente (of provincie) als geheel en aan de lokale bestuursorganen diverse mogelijkheden voor differentiatie kunnen bestaan.

*Desondanks verschilt het profiel van de provincie van het gemeentelijke en wel vooral omdat de provinciale taakstelling andersoortig is, veroorzaakt door de specifieke aard van het provinciale middenbestuur (bv. m.b.t. schaal waarop zaken georganiseerd moeten worden).*

### Overige vormen en aandachtspunten

- **Hybride regionale bestuur** | Een eenduidig organiek profiel van het regionale bestuur kan niet worden gepresenteerd en wel omdat dit uiteen valt in diverse vormen die nogal van elkaar verschillen. Het hoofdkenmerk van samenwerking in Wgr-verband is doelmatig bestuur op de juiste schaal en met de juiste middelen. In dit verband behoren decentrale bestuurslichamen in autonomie te besluiten over de vraag of wel of niet wordt deelgenomen; men kan verplicht worden bij 'zwaarwegend openbaar belang'.
- **Functionele decentralisatie en functioneel bestuur:**
  - 1. Beperking tot taakuitoefening in een afgezonderd functioneel domein** (ondanks soms territoriale ordening).
  - 2. Gesloten huishouding** (voor functionele taakuitoefening is steeds een specifieke wettelijke machtiging noodzakelijk).
  - 3. Primair gericht op opgedragen taak** (anders dan instituties van de algemene democratie, die als taak hebben om bestuurlijke en politieke belangen af te wegen).
- **Uitvoering van rijksbeleid op een andere manier dan door medebewind** | Rijksbeleid kan ook worden uitgevoerd door de nationale ambtelijke dienst; of de uitvoering kan worden uitbesteed aan **bijzondere uitvoeringsorganisaties** die in enigerlei vorm aan de nationale overheid zijn verbonden. Categorisering: (1) Diensten, (2) Agentschappen, (3) Zelfstandige bestuursorganen, (4) Rechtspersonen met een wettelijke taak, (5) Staatsdeelnemingen en stichtingen.

### Uitvoering van rijksbeleid op een andere manier dan door medebewind

- 1. Diensten (bv. Belastingdienst/Openbaar Ministerie)** | Klassieke vorm van deconcentratie: 'Deconcentratie is de bestuurlijke organisatievorm waarbij door de wet een overheid bevoegdheden opdraagt aan ondergeschikte organen die aan het hiërarchisch gezag van die overheid onderworpen zijn'
  - 2. Agentschappen (bv. NVWA, RvO, RIVM)** | Een verschil met de diensten is dat agentschappen een afwijkend financieel beheer mogen voeren.
  - 3. Zelfstandige bestuursorganen** | Verschil met diensten/agentschappen is een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid.
-



## 'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG'

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

### Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)