

33 047

Bestuur en bestuurlijke inrichting

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 45

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2026

1. Aanleiding

In het coalitieakkoord van het kabinet is aangegeven dat voor een sterke democratie en een betrouwbare en menselijke overheid de uitvoerbaarheid van beleid versterking behoeft. De uitvoerbaarheid van beleid is mede afhankelijk van een goede toedeling van taken en bevoegdheden aan het decentraal en gedeconcentreerd bestuur. Daartoe is een eerder aangekondigd beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur ontwikkeld, met een afwegingskader voor het Rijk voor het toedelen van taken en bevoegdheden, waaronder aan het regionaal bestuur.¹ Hierbij bied ik uw Kamer dit beleidskader aan. Dit kader is onderdeel van de beleidsinzet voor een dienstbare, slagvaardige, herkenbare en democratische overheid, zoals eerder verwoord in de actieagenda goed bestuur van het vorige kabinet.²

In de actieagenda goed bestuur is geconstateerd dat de afgelopen jaren op een aantal gebieden een disbalans tussen taken, middelen, ambities en uitvoeringskracht van gemeenten is ontstaan. Die scheefgroei wordt veroorzaakt door een samenloop van ontwikkelingen. Veel adviezen en rapporten hebben aan deze problematiek de afgelopen periode aandacht geschonken, waaronder recentelijk het advies van de studiegroep interbestuurlijke verhoudingen, dat naar aanleiding van een motie van het lid-Chakor werd opgesteld (Kamerstuk 36 740 VII, nr. 31). Zo is er een merkbare tendens naar meer sturingsbehoefte vanuit het Rijk op gedecentraliseerde taken. De beleidsvrijheid en de autonomie zijn daardoor geslonken. Hierdoor worden de gemeentebesturen vaker ingezet als uitvoerders van gedetailleerd rijksbeleid, hetgeen de beleidsvrijheid beperkt. Veel taken worden daarbij tegenwoordig in regionaal verband uitgevoerd, in verplichte of semi-verplichte samenwerkingsverbanden, waardoor het regionaal bestuur is uitgedijd.³ Regionaal bestuur is een hulpstructuur en kan passend zijn om voor bepaalde maatschappelijke opgaven tot resultaten te komen, maar kent ook belangrijke onvolkomenheden als het gaat om democratische legitimatie.⁴

Mijn ambtsvoorganger heeft aangekondigd te starten met een visie op de regio en regionale samenwerking. Door de toenemende samenwerking op regionale schaal verandert het openbaar bestuur, zonder dat we bewuste keuzes maken. In

¹ 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.

² Kamerstukken II 2024-2025, 33 047, nr. 40.

³ Gemeenten werken in gemiddeld 42 samenwerkingsverbanden samen.

⁴ Zie ook het proefschrift van dr. R.J.M.H de Greef, *Democratische gemeenschappelijke regelingen*, 2026.

samenhang met dit beleidskader werk ik daarom aan een visie op de rol en positie van de regio en regionale samenwerking in de inrichting van het openbaar bestuur. Dit draagt bij aan een slagvaardig en democratisch gelegitimeerd samenspel tussen overheden op regionale schaal. Het streven is de visie eind 2026 aan te kunnen bieden.

Deze ontwikkelingen bij elkaar hebben gevolgen voor de kwaliteit en het functioneren van het decentraal bestuur en de aantrekkelijkheid van het politieke ambt. Om die redenen is het van belang om als rijksoverheid bewustere keuzes te maken ten aanzien van de taaktoedeling aan decentraal en gedeconcentreerd bestuur. Voor goed bestuur en een sterke democratie is het belangrijk dat staatsrechtelijke kenmerken van de verschillende decentrale bestuurslichamen op een betere manier worden meegewogen door het kabinet. Door aan het begin van het wetgevingsproces goed te kijken bij welk bestuurslichaam nieuwe wettelijke taken het beste passen, beoogt het kabinet bij te dragen aan verdere verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen. Ook draagt een beleidskader bij aan betere wet- en regelgeving en betere uitvoerbaarheid.

Voor het voorbereiden van beleid is het Beleidskompas de aangewezen werkwijze. Het Beleidskompas helpt bij een zorgvuldige en adequate taaktoedeling aan het decentraal en gedeconcentreerd bestuur, doordat het verplichte kwaliteitseisen als de uitvoerbaarheidstoets (UDO) omvat en het de vroegtijdige en voortdurende betrokkenheid van belanghebbenden (zoals decentrale overheden) in het beleidsvormingsproces bevordert. Dit beleidskader vormt, samen met het in ontwikkeling zijnde afwegingskader bevoegdheden burgemeesters, daarop een aanvullend instrument. Het biedt criteria en uitgangspunten op basis waarvan het Rijk op een zo vroeg mogelijk moment bij het proces voor taaktoedeling beter kan afwegen bij welk bestuurslichaam een nieuwe taak of bevoegdheid kan worden belegd. Voor de vormgeving van een nieuwe wettelijke taak wordt, zoals genoemd in het coalitieakkoord, een UDO uitgevoerd als op basis van dit beleidskader blijkt dat de taak bij een decentrale overheid past. Met dit instrumentarium geef ik nader invulling aan mijn wettelijke verantwoordelijkheid als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de coördinatie van het rijksbeleid dat gemeenten en provincies raakt.

1.1. Hoofdpijnen beleidskader taaktoedeling decentraal en gedeconcentreerd bestuur

Het beleidskader is van toepassing op de toedeling van nieuwe wettelijke taken en bevoegdheden. Voor taken met veel beleidsvrijheid die passen bij de lokale schaal is taaktoedeling aan gemeenten passend. Bij dergelijke taken past een politiek debat binnen gemeenteraden en kunnen lokale politici het verschil maken, wat kan bijdragen aan een beter functioneren van de lokale politiek. Voor taken op een regionale schaal en veel beleidsvrijheid dient eerst te worden afgewogen of de taak passend is voor de provincies als het primaire regionale bestuur met een gekozen volksvertegenwoordiging aan het hoofd, voordat naar andere regionale bestuurslichamen wordt gekeken.

Regionale samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is in de eerste plaats een hulpstructuur om beleidsarme taken efficiënt uit te

voeren en dient in beginsel vrijwillig plaats te vinden. Als verplichte samenwerking wordt overwogen dient eerst te worden bekeken of de taak aan de provincie als primair bovengemeentelijk bestuur kan worden toebedeeld. Het waarborgen van een congruente regio-indeling is daarbij het uitgangspunt. Voor uitvoerende taken met weinig beleidsvrijheid voor decentrale besturen, waarbij veel sturing door vakdepartementen gewenst is, dient ook eerst te worden afgewogen of de taak past bij -gedeconcentreerde- rijksuitvoeringsorganisaties. Ook kunnen voor specifieke beleidsterreinen functionele bestuursvormen worden overwogen. De decentralisatie van taken aan het waterschap wordt geregeld in de Waterschapswet.

2. Doorontwikkeling beleidskader

Het beleidskader is vooralsnog basaal van karakter en creëert een open stelsel van dialoog tussen ministers, de koepels en het parlement. Door dit open karakter is het beleidskader geschikt voor doorontwikkeling. De ministers van BZK en IenW zijn belast met de naleving van het rijksbeleid inzake de taaktoedeling aan gemeenten en provincies respectievelijk aan de waterschappen en dienen daartoe over een adequaat (wettelijk) instrumentarium te beschikken. Het kabinet heeft een aantal beleidsvoornemens geformuleerd die de effectiviteit van het beleidskader verder kunnen vergroten.

2.1. Wettelijke grondslag voor het Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur

Voor de taaktoedeling aan gemeenten en provincies spreken Provinciewet en Gemeentewet over het bestaan van nationaal decentralisatiebeleid. Daardoor is een deel van het Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur van een basale wettelijke grondslag voorzien. Andere delen -zoals bijvoorbeeld de bewaking van de organieke posities en de regiovorming - kennen geen vergelijkbare grondslag in bestaande wetten. Na inwerkingtreding van het beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur zal het kabinet de werking ervan monitoren en evalueren. Op basis daarvan beziet het kabinet of een wettelijke verankering van het beleidskader wenselijk en proportioneel is.

2.2. Effectief bestuurlijk-juridisch instrumentarium verplichte en semi-verplichte regionale samenwerking

Het is van groot belang dat decentrale overheden voldoende ruimte houden om vrijwillige samenwerking aan te gaan om de maatschappelijke opgaven van deze tijd aan te pakken. Het kabinet heeft zorgen over de toename van het aantal verplichte -door het rijk opgelegde- samenwerkingsverbanden en andere semi-verplichte regionale bestuursvormen, omdat de stapeling van taken zonder beleidsruimte op dit niveau leidt tot een uitholling van de lokale democratie en de democratische legitimatie van overheidsoptreden. Onder semi-verplichte samenwerking verstaat het kabinet de vele landsdekkende samenwerkingsverbanden, waarbij het Rijk het takenpakket bepaalt en gemeenten bepalen met wie ze samenwerken en in welke vorm. In die gevallen moet aan de hand van het beleidskader worden afgewogen of de taak daar wel past of beter elders kan worden belegd.

Om als minister van BZK te beschikken over een effectief bestuurlijk-juridisch instrumentarium wordt ten eerste de wenselijkheid onderzocht van een specifieke wettelijke regie- en orderingsbevoegdheid voor de minister van BZK voor het regionaal bestuur. Ook wordt verkend of en zo ja hoe de rol van provincies ten aanzien van de bestuurlijke samenhang en regiovorming kan worden verduidelijkt. Mede in reactie op een advies van de Raad van State zal worden verkend in hoeverre reeds bestaande mogelijkheden voor wettelijke taakdifferentiatie moeten worden aangevuld of gewijzigd. Ook wordt de mogelijkheid bekeken om een centrumgemeente bij medebewind taken te laten uitvoeren voor andere gemeenten.⁵ Dit zou als voordeel kunnen hebben dat er minder vormen van regionaal bestuur hoeven te worden opgericht. Taakdifferentiatie kan mogelijk een alternatief zijn voor verlengd lokaal bestuur, bijvoorbeeld voor specifieke taken waar vooral grote gemeenten mee worden geconfronteerd. Deze voornemens vergen nadere uitwerking en ik zal uw Kamer daarover medio 2027 nader informeren.

2.3 Verkenning naar autonomie en medebewind

Een substantiële autonome ruimte voor provincies en gemeenten is van groot belang voor het goed functioneren van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Die autonomie van provincies en gemeenten veronderstelt in de Nederlandse context een aanzienlijke mate van vrijheid zelf taken op te pakken, daar regels over te stellen en bestuur over te voeren. En dit veronderstelt ook voldoende vrij besteedbare middelen om hier daadwerkelijk invulling aan te kunnen geven. Dit ligt besloten in onze Grondwet en de organieke wetten bevatten daarvoor enkele waarborgen. In het rapport van Elzinga staan enkele aanbevelingen om betere wettelijke waarborgen in het leven te roepen. Zo wordt er ten aanzien van het medebewind niet of nauwelijks onderscheid gemaakt tussen het zogenaamde mechanische medebewind – dat zijn uitvoeringsverplichtingen voor provincie en gemeente die nauwelijks enige beleidsvrijheid bevatten – en het wat meer vrije medebewind.

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.

In de kabinetsreactie op de ROB-adviezen “Afrekenen met disbalans” en “Meters maken met medebewind” is een verkenning aangekondigd naar hoe en op welk aggregatieniveau monitoring van taken, middelen en uitgaven beter vormgegeven kan worden.⁶ Daarmee kan het gesprek over disbalans op bestaande taken optimaal worden gefaciliteerd en ondersteund. De verkenning is inmiddels gestart. De verkenning wordt begeleid door een stuurgroep waaraan

⁵ Raad van State (2021). Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen.

⁶ Kamerstukken II, 2025-26, 33047, nr. 43.

naast de fondsbeheerders VNG en IPO deelnemen. Het streven is om uw Kamer in de zomer van 2026 te informeren.

3. Invoering en implementatie

Het kabinet gaat de komende periode werk maken van de toepassing van het beleidskader bij nieuwe wetsvoorstellen voor taaktoedeling aan het decentraal en gedeconcentreerd bestuur. Daartoe ga ik proactief het beleidskader onder de aandacht brengen bij de verschillende onderdelen van de rijksoverheid. De komende tijd wordt gezien of, en zo ja hoe, het beleidskader onderdeel kan vormen van het Beleidskompas, waarbij de gebruiksvriendelijkheid van het Beleidskompas in overweging zal worden genomen.⁷ Ook acht ik het van groot belang om met de koepels in gesprek te blijven over het belang van een goede samenwerking bij het proces van taaktoedeling en ieders rol daarbij. Het voornemen is bovendien om het beleidskader elke vier jaar te evalueren en eventueel aan te passen. Hierover wordt uw Kamer te zijner tijd ook geïnformeerd.

De koepels zijn ook om die reden in het najaar van 2025 op uitnodiging van mijn ambtsvoorganger gevraagd om te komen met een bestuurlijke reactie over het concept-beleidskader. Op basis van die reacties heb ik geconstateerd dat zij overwegend positief zijn over dit beleidskader en het doel en de noodzaak ervan onderschrijven. Als bijlage bij deze brief vindt u mijn nadere reflectie op de verschillende bestuurlijke reacties.

Op 27 mei 2025 is een motie-Van Waveren aangenomen.⁸ De motie verzoekt de regering het mogelijk te maken dat het beleidskader ook wordt gebruikt voor bestaande taken, indien daarvoor aanleiding bestaat. Omdat het beleidskader is gebaseerd op bestaande wettelijke kaders, is het beleidskader in beginsel toepasbaar voor bestaande taken. Het kabinet zal in beginsel niet bestaande taken toetsen aan het beleidskader, tenzij bijvoorbeeld een wetsevaluatie of een politieke afspraak daartoe aanleiding geeft.

Aangezien het beleidskader is gebaseerd op de huidige wettelijke kaders kan het ook dienstbaar zijn bij (de voorbereidingen voor) het opstellen van verkiezingsprogramma's, regeerprogramma, initiatiefnota's en wetsvoorstellen en amendementen, die naar aanleiding van bestaande taken kunnen worden opgesteld.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma

⁷ Op 14 februari 2025 heeft de Staatssecretaris Rechtsbescherming aan het parlement een brief gezonden met de kabinetsreactie op het WODC-rapport over het gebruik van het Beleidskompas binnen de rijksoverheid (Kamerstukken II 2024/25, 29362, nr. 372), waarin aangegeven wordt dat het gebruik van het Beleidskompas nog geen vanzelfsprekendheid is en het van belang blijft om hierin stappen te zetten.

⁸ Kamerstukken II, 2024-25, 33047, nr. 38.

