

DE REGIO, REGIONAAL BESTUUR EN INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

VIJFENTWINTIG JAAR ADVIES
DOOR DE RAAD VOOR HET
OPENBAAR BESTUUR

Inhoudsopgave

Inleiding: visie op de regio en regionaal bestuur	3
<i>De regio: een evergreen in het openbaar bestuur</i>	3
<i>De regio: nuttig en kwetsbaar</i>	4
<i>Waar de BZK-visie aan moet bijdragen</i>	5
<i>Concreet: suggesties voor de vragen die BZK zich zou moeten stellen</i>	8
<i>Ten slotte: versterk de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK</i>	8
Bijlage I Vijfentwintig jaar ROB-advies, een overzicht	9
<i>Op hoofdlijnen: wat valt op?</i>	9
<i>Overzicht van adviezen over regionale samenwerking</i>	10
Bijlage II Checklist bestuurlijke samenwerking en democratische controle	21

Inleiding: visie op de regio en regionaal bestuur

In de [Kamerbrief Strategische agenda's regio en Rijk](#) (1 juli 2026) kondigt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan dat hij werkt aan een visie op de regio en regionale samenwerking: *‘Ik zie namelijk dat de regio steeds belangrijker wordt als schaal waarop overheden, maatschappelijke organisaties en economische partners samenkomen rond opgaven die werkgebieden en taken van individuele overheden overstijgen. Met een visie op de regio en regionale samenwerking wil ik bijdragen aan een toekomstbestendige bestuurlijke inrichting van Nederland, met daarbinnen een duidelijke positie van de regio en regionale samenwerking.’* De minister verwacht de Tweede Kamer hierover eind 2026 te informeren.

Over de regio, regionaal bestuur en interbestuurlijke verhoudingen hebben de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, in 2017 samengegaan met de ROB) de afgelopen vijftientig jaar meermaals geadviseerd, bijlage I geeft een overzicht van de relevante adviezen. Dit is geen nieuw advies, maar een position paper waarin we een aantal zaken op een rij zetten voor de visie die BZK ontwikkelt.

De regio: een *evergreen* in het openbaar bestuur

De Gemeentewet van 1851 erkende in artikel 121 al de noodzaak van regionale samenwerking. *‘Besturen van twee of meer gemeenten kunnen gemeenschappelijke zaken, belangen, inrigtingen of werken na magtiging en goedkeuring van Gedeputeerde Staten regelen.’* Regionale samenwerking en ‘de regio’ worden al snel gerelateerd aan het ‘Huis van Thorbecke’. Thorbecke heeft het zelf nooit over een huis gehad, maar heeft evenmin willen betogen dat met zijn gemeente- en provinciewet de taken tussen de overheden voortaan scherp zijn afgebakend. Een zekere ordening met daarbinnen ruimte voor organisch besturen was zijn ideaal.

Het Nederlandse openbaar bestuur kent een rijke traditie in het regionaal organiseren van de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Door de toegenomen overheidsbemoeienis en de schaalvergroting van het maatschappelijk leven heeft het regionaal bestuur vooral sinds 1950 een hoge vlucht genomen. De schaal van gemeenten is vaak niet toereikend voor een effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Zo zijn er – al dan niet opgelegd door de Rijksoverheid – op een toenemend aantal terreinen (zorg, wonen, energie, arbeidsmarkt, veiligheid) regio’s in het leven geroepen waarin gemeenten met elkaar en soms (ook) met andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen, beleid ontwikkelen en uitvoeren. Overheden – zeker gemeenten – zijn in toenemende mate samenwerkende overheden, afgedwongen door de complexiteit en de schaal van maatschappelijke vraagstukken.

Daar komt bij dat taken die naar gemeenten gaan, steeds vaker een verplichte regionale samenwerkingscomponent krijgen. Dat is geen abstractie. Departementen hanteren ieder

hun eigen regio-indeling. Het resultaat is een groot aantal indelingen die niet samenvallen, die elkaar soms doorkruisen en die niet over elkaar heen te leggen zijn. Voor gemeenten betekent dat per beleidsterrein soms een ander verband, een ander bestuur en een andere set partners. Ook gemeenten hebben hieraan bijgedragen door taken soms in verschillende verbanden te beleggen. Het effect is een U-bocht: de taak wordt bij de gemeente belegd, maar de uitoefening ervan vindt verplicht op een niveau plaats waar de gemeente slechts medebeslisser is. De gemeente is dan verantwoordelijk maar heeft niet de bevoegdheden om in te grijpen. Bevoegdheid en verantwoordelijkheid gaan zo stelselmatig steeds verder uit elkaar lopen, met verlies van grip én van doeltreffend beleid.

Regionale opgaven zouden in beginsel moeten worden georganiseerd volgens een consistente en congruente indeling, tenzij de inhoud zwaarwegende redenen geeft om daarvan af te wijken. Want hoewel de inhoud van de opgave bepalend is voor regionalisering, kan regiovorming niet onbegrensd plaatsvinden: voor de bestuurlijke hanteerbaarheid is een heldere ordening nodig. Dit vereist kaderstelling waarin congruentie een belangrijk aandachtspunt is.

De regio: nuttig en kwetsbaar

De regio is nuttig en kwetsbaar tegelijk: nuttig als schaal voor opgaven, kwetsbaar als democratisch, financieel en juridisch arrangement. Bovendien staat sectorale verkokering integrale regionale sturing in de weg.

Daaronder ligt een structurele spanning tussen bevoegdheid en verantwoordelijkheid. De bevoegdheid van een individuele gemeente in een samenwerkingsverband is zeer beperkt: zij is één van de deelnemers en is afhankelijk van het gedrag van de andere bestuurders in het algemeen bestuur. Haar verantwoordelijkheid is echter niet beperkt: zij draagt haar deel van de volle rekening en wordt door haar eigen gemeenteraad en inwoners aangesproken op het resultaat. Die spanning is de kern van de problematiek van regionale samenwerking. Een visie op de regio vereist adressering van dit vraagstuk.

Bij een-op-een samenwerking tussen twee gemeenten is de democratische legitimatie doorgaans nog te overzien, ook wetstechnisch. Het probleem ontstaat door de stapeling: een gemeente neemt deel aan tientallen verbanden met elk hun eigen bestuur, begrotingscyclus en verantwoordingsritme. Voor een individueel gemeenteraadslid of de gehele gemeenteraad is dat geheel niet meer te overzien, laat staan te beïnvloeden. Het instrument dat daarvoor is bedoeld — vooral het recht om een zienswijze in te dienen op de ontwerpbegroting — functioneert in de praktijk vaak als een papieren tijger: het kan pas laat in het proces worden toegepast, het bindt niemand en er wordt zelden aantoonbaar iets mee gedaan.

De stapeling van verbanden treft kleine gemeenten harder dan grote. In veel verbanden zitten naast een aantal kleine gemeenten één of enkele centrumgemeenten die alleen al op grond van inwoneraantal of financiële bijdrage de meerderheid vormen. In de uitgangspunten voor het besturen van regio's moet daarom ook iets staan over de positie van die kleine deelnemers in relatie tot de centrumgemeenten.

Wie daadwerkelijk iets wil doen aan dit probleem, moet niet bij de informatievoorziening beginnen maar bij de bevoegdheden. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) legt de

begrotingsbevoegdheid bij het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband. Dat is een vergaande bevoegdheid, die door een meerderheid in dat algemeen bestuur kan worden uitgeoefend, ook tegen de wens van individuele deelnemers. Serieuze versterking van de democratische legitimatie vereist daarom dat belangrijke besluiten – in ieder geval de begroting en besluiten met structurele financiële gevolgen – instemming behoeven van de deelnemende colleges, en dat zwaarwegende besluiten instemming behoeven van de gemeenteraden. Dat vraagt aanpassing van de Wgr; de huidige wet staat dit niet toe.

Democratische gemeenschappelijke regelingen¹

Niet alle, maar wel veel samenwerkingsverbanden zijn vormgegeven als gemeenschappelijke regeling. Rob de Greef deed voor zijn proefschrift onderzoek naar de toepassing van het democratiebeginsel op de organisatievormen van de Wgr. Centrale vraag is hoe de democratische legitimatie van organen die zijn ingesteld bij gemeenschappelijke regelingen – én van hun besluiten – juridisch is geregeld en in welke mate die legitimatie toereikend is. De Greef trekt drie conclusies die gaan over (1) wanneer kiesrecht vereist is, (2) waaraan een Wgr-toets moet voldoen en (3) welke openbaarheid en betrokkenheid van gemeenteraden wenselijk is. Drie aanbevelingen die De Greef doet, gaan over differentiatie naar taaktype. Lichte uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken kunnen worden gedaan door regionale agentschappen. Voor onafhankelijke taken is een regionale ZBO geschikt. Wat brede beleidsrijke taakpakketten betreft, is het te overwegen om deze te beleggen bij gekozen organen.

Samenvattend: hoewel regio's geen formele plek hebben (als bestuurslaag) in de inrichting van het openbaar bestuur, wordt de regionale schaal steeds vaker gebruikt om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Ook zoeken verschillende overheden elkaar steeds vaker op in 'de regio' om samen te werken. Tegelijk zijn er ook knelpunten: de vaak sectorale indeling bemoeilijkt integrale sturing, de afstand tot het gekozen bestuur leidt tot een democratisch tekort en over het ontwerp van regio's wordt onvoldoende nagedacht. Dat zorgt voor dilemma's rond democratische legitimiteit, congruentie en het organiseren langs lijnen van inhoud. Doordat er meer op regionaal niveau wordt opgepakt, verandert de rol van gemeenten en provincies in het openbaar bestuur. Rijk, provincies en gemeenten proberen zich ieder op hun eigen manier te verhouden tot de regio. Het openbaar bestuur verandert daardoor, zonder dat hier bewuste keuzes aan ten grondslag liggen.

Waar de BZK-visie aan moet bijdragen

De door BZK te ontwikkelen visie moet bijdragen aan een duidelijkere positie van de regio in het openbaar bestuur, met aandacht voor uitgangspunten voor het besturen van regio's en de rol van de minister van BZK. Om tot een visie te komen zet de ROB de belangrijkste punten uit vijfentwintig jaar advies op een rij.²

1. Maak werk van gelijkwaardig partnerschap

De grote opgaven van deze tijd, zoals klimaat, wonen, economie en werk, worden steeds vaker door meer dan één overheidslaag opgepakt. Het lukt de Rijksoverheid vooralsnog niet

¹ R.J.M.H. de Greef, *Democratische gemeenschappelijke regelingen. Een onderzoek naar de toepassing van het democratiebeginsel op de organisatievormen van de Wet gemeenschappelijke regelingen* (diss. Amsterdam), Deventer: Wolters Kluwer 2026.

² Zie ook: ROB, [Bijdrage Studiegroep Interbestuurlijke verhoudingen](#), oktober 2025.

om daarbij gelijkwaardig samen te werken met provincies, gemeenten en waterschappen. Onduidelijke verwachtingen over en weer, schotten tussen departementen en weinig kennis bij de Rijksoverheid van wat er echt speelt in de samenleving, zijn daarvan de belangrijkste oorzaken. Het is daarom van belang de verwachtingen te expliciteren en vervolgens te komen tot afspraken waaraan betrokkenen zich verbinden en investeren in de onderlinge verhoudingen.

Het door de ROB ontwikkelde model voor gelijkwaardig partnerschap biedt hiervoor een goede basis.³ De Code interbestuurlijke verhoudingen, het Beleidskompas en de Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) met het daarbij behorende normenkader bieden daarnaast in principe voldoende houvast voor het doorlopen van een afgewogen beleidsproces. Echter, deze afspraken werken pas als ze door partijen over en weer worden doorleefd en fungeren als een werkwijze; dat vraagt dan ook voortdurend aandacht en onderhoud. Daarbij kan het nuttig zijn om procesafspraken te maken voor het geval dat bestuurlijke en financiële verschillen van inzicht tussen overheden onoverbrugbaar lijken; het is te overwegen om dan een onafhankelijke instantie te betrekken om een patstelling te voorkomen, en het naleven van de normen en uitgangspunten zoals die in het gemeenschappelijk referentiekader zijn vastgelegd, te bevorderen.

2. *Rijksoverheid: laat de inrichting dienend zijn aan de opgaven*

Een duurzame en slagvaardige aanpak van de opgaven waar Rijk en decentrale overheden voor aan de lat staan, vergt een inrichting en werkwijze die daarop aansluiten. Dat betekent voor de Rijksoverheid dat de opgaven (veel) meer leidend moeten zijn voor de inrichting en werkwijze dan nu het geval is.^{4 5}

Ook zouden de bij die opgaven betrokken uitvoeringsorganisaties (dat kunnen ook gemeenten of regio's zijn), naast de beleidsministeries moeten opereren richting de politiek verantwoordelijke organen. Zo worden de beschikbare kennis en ervaring van uitvoeringsorganisaties tijdig en beter benut.⁶ Bovendien sluit dit aan bij een werkwijze vanuit 'gelijkwaardig partnerschap'.

3. *Toets de taaktoedeling aan decentrale overheden*

Het is van belang dat de taaktoedeling aan decentrale overheden past bij hun schaalgrootte, waarbij ook de betekenis van de regionale opgave moet worden meegenomen. Vervolgens moet de juiste bekostiging worden bepaald. Zo is het nodig om rechtstreekse bekostiging van regio's serieus in overweging te nemen bij regionale uitvoeringstaken met beperkte beleidsvrijheid voor gemeenten (zoals veiligheidsregio's, omgevingsdiensten, GGD'en). Keuzes over bekostiging en keuzes over bevoegdheden horen bij elkaar. Kiest het Rijk voor rechtstreekse bekostiging, dan is een sluitende bekostigings- en verantwoordingslijn nodig. Kiest het Rijk daar niet voor, dan moeten daar op lokaal niveau adequate bevoegdheden tegenover staan.

De opgave en uitvoering, het bestuurlijke vermogen, de verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit moeten daarbij in balans worden

³ ROB, [Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking](#), maart 2021.

⁴ ROB, [Het regeerakkoord als startdocument](#), november 2023.

⁵ ROB, [Eerst de politiek, dan de techniek](#), januari 2017.

⁶ ROB, [Naar een uitvoerende macht](#), november 2024.

- gebracht. De ROB heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd die als leidraad kunnen dienen:⁷
- a. Stel de inhoud centraal.
 - b. Zorg ervoor dat het bestuur democratisch is gelegitimeerd.
 - c. Erken dat regio's een bepaalde mate van autonomie hebben.
 - d. Maak de regionale indeling meer congruent.
 - e. Bied ruimte voor verschillen.
 - f. Zorg voor een passend financieel arrangement.

4. *Regionale opgaven: geef prioriteit aan het ontwikkelen van kansagenda's*

Het advies *Elke regio, telt!* vraagt aandacht voor ongerechtvaardigde verschillen tussen regio's.⁸ Dit vergt herziening van de reguliere investeringslogica van het Rijk in langjarige en substantiële programma's voor regionale ontwikkeling. Bij beleidskeuzes dient de nadruk niet alleen te liggen op het economisch rendement, maar ook op de gevolgen voor de samenleving en de regionale leefomgeving: overal in Nederland. Ook hier moet de opgave centraal staan, met wat die vraagt van de samenwerkende partijen in regio's. Zo kan een 'kansagenda' worden gemaakt voor de ontwikkeling van brede welvaart op de lange termijn, die aansluit bij de aanpak van grote nationale en Europese opgaven voor de toekomst. Daarbij hebben zowel Rijk als decentrale overheden een serieuze en wederzijdse inspanning te leveren.

5. *Rijk en gemeenten: zorg voor zicht op taken en beschikbare budgetten*

De meest zichtbare twistpunten tussen Rijk en gemeenten gaan over de vraag of de voor medebewind beschikbare budgetten daadwerkelijk toereikend zijn. Het risico bestaat dat deze twistpunten hun weerslag hebben op de regio en regionale samenwerking.

Tussen de taken en het budget is een disbalans ontstaan, omdat daarbij vaak te weinig rekening is gehouden met de mogelijkheden om te sturen op de kosten en de financiële risico's. Het is daarom van belang om een volledig overzicht te hebben van de medebewindstaken van de gemeenten, van de ambities en de daarvoor beschikbare middelen (bevoegdheden en budgetten); dat inzicht is er nu niet.⁹

In dat overzicht moeten de gebruikte begrippen, gehanteerde criteria, gemaakte keuzes en overwegingen duidelijk worden omschreven. Als de ambities voor de medebewindstaken vervolgens congruent zijn (of worden gemaakt) met de bekostiging, bevoegdheden en risico's van gemeenten, biedt dat een referentiekader om de kostenontwikkeling structureel te volgen. Zo kan zicht wordt gehouden op de beleidseffecten en de financiële gevolgen, wat aanleiding kan geven om taken en/of budgetten aan te passen. Ook kan het parlement hiermee zijn verantwoordelijkheid als begrotingswetgever én controleur van de regering waarmaken.¹⁰ De voorziene nieuwe uitkeringsvorm, de Bijzondere Fonds Uitkering, kan hierbij haar meerwaarde bewijzen doordat ze de mogelijkheid biedt om zicht te blijven houden en te sturen op de beleidsdoelen.¹¹

⁷ ROB, [Droomland of niemandsland, Uitgangspunten voor het besturen van regio's](#), juni 2021.

⁸ Rli, Rvs en ROB, [Elke regio telt!](#), maart 2023.

⁹ ROB, [Afrekenen met disbalans](#), maart 2025.

¹⁰ ROB, [Meters maken met medebewind](#), juli 2025.

¹¹ ROB, [Advies toepassing normeringssystematiek](#), mei 2021; ROB, [Consultatie wetsvoorstel](#), maart 2025.

In concreto: suggesties voor de vragen die BZK zich zou moeten stellen

Op grond van vijftientig jaar ROB-advies: welke vragen zou BZK zich moeten stellen voor het opstellen van een visie op de regio en regionaal bestuur? De ROB stelt er vijf voor:

1. Waarom wil het Rijk regionale samenwerking — welk probleem lost die op dat gemeenten of provincies niet zelf kunnen oplossen?
2. Waarom wil de provincie of de gemeente regionale samenwerking?
3. Wat is een regio, en waaraan moet een regio minimaal voldoen om taken te mogen uitvoeren?
4. Hoe wordt de democratische legitimatie geregeld: waar liggen welke bevoegdheden, en wie stemt in met de begroting?
5. Wie bekostigt de regio of regionale samenwerking — rechtstreeks vanuit het Rijk of via de gemeenten — en welke bevoegdheden horen bij die keuze?
6. Binnen welke kaders mogen nieuwe regio-indelingen tot stand komen, en hoe wordt congruentie geborgd?
7. Wat is het handelingsperspectief op de regio van het Rijk, van de provincie en van de gemeente? Wat is het handelingsperspectief van de regio zelf?

De inkadering van regionale samenwerking zou moet passen binnen de principes van goed openbaar bestuur, waarin bevoegdheid en verantwoordelijkheid, en doeltreffendheid en doelmatigheid, hand in hand gaan.

Ten slotte: versterk de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK

De stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK moet wettelijk worden versterkt als het gaat om het beleid van het Rijk dat betrekking heeft op het decentraal bestuur. De minister van BZK is binnen het kabinet verantwoordelijk voor de coördinatie van Rijksbeleid richting het decentraal bestuur en regio's. De minister van BZK is steeds medeondertekenaar van wetten die de decentrale overheden en regio's rechtstreeks raken in hun takenpakket, financiën en bevoegdheden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat toedeling van taken door vakdepartementen aan decentrale overheden en regio's niet kan plaatsvinden zonder instemming van de minister van BZK. De versterking van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK dient naast het doel om het Rijksbeleid te coördineren, ook het doel om de rol als hoeder van het decentrale bestuur richting het Rijk beter te vervullen en processen over regionale opgaven 'van onderop' te ondersteunen. Dat kan de minister onder meer realiseren door goed te luisteren naar regio's. Maak daarom de minister van BZK scherper dan nu verantwoordelijk voor de inrichting van het openbaar bestuur ten aanzien van de regio, regionale samenwerking en interbestuurlijke verhoudingen. Met als doel het vergemakkelijken van de samenwerking tussen decentrale overheden en het Rijk.

Bijlage I | Vijfentwintig jaar ROB-advies, een overzicht

Over de regio, regionaal bestuur en interbestuurlijke verhoudingen heeft de ROB de afgelopen vijfentwintig jaar meermaals geadviseerd. Deze bijlage geeft een overzicht van relevante adviezen.

In abstracto: wat valt op?

Als we de adviezen analyseren, wat valt op? In zijn analyse onderscheidt de ROB vijf bepalende factoren voor regionale en interbestuurlijke samenwerking.

Allereerst de factor **waarden**. Een waarde is een betekenisgevend ideaal of motief dat nagestreefd wordt of moet worden. Voorbeelden van waarden zijn gelijkwaardigheid en rechtsgelijkheid. Een waarde kan ook kaderstellend zijn, bijvoorbeeld rechtsstatelijkheid. Idealiter is samenwerking gedreven door waarden.

De tweede factor is die van **verantwoordelijkheden**. Een verantwoordelijkheid veronderstelt de verplichting om ervoor te zorgen dat iets goed verloopt. Zo draagt de overheid de verantwoordelijkheid voor de goede uitvoering van wetten en houdt zij systemen in stand die de uitvoering bevorderen. Samenhang in verantwoordelijkheden is essentieel bij samenwerking.

De derde factor betreft de **rollen** die samenwerkingspartners kunnen aannemen: wetgever, financier, regisseur, opdrachtgever, afnemer, eigenaar, schakelaar, makelaar, regelaar, marktmeester, bruggenbouwer, partner.

Voor samenwerking is het ten vierde van belang te beschikken over **vaardigheden**, het vermogen om handelingen bekwaam uit te voeren. Vaardigheden worden vaak vergaard door praktische ervaring, door korte of langere tijd regelmatig te oefenen. De kunst van het samenwerken.

Als laatste kan samenwerking niet zonder **instrumentarium**, de gereedschapskist om het gezamenlijke doel te bereiken. Belangrijke instrumenten zijn wetgeving en bekostiging.

In een schema zien de factoren er als volgt uit.

Bepalende factoren voor regionale en interbestuurlijke samenwerking	
Waarden	democratische legitimiteit, rechtsstatelijkheid, gelijkwaardigheid, (rechts)gelijkheid, rechtszekerheid, rechtmatigheid, autonomie, beleidsvrijheid, zorgvuldigheid, effectiviteit, gedeeld belang, publiek belang, pluriformiteit, uniformiteit, kwaliteit, vertrouwen
Verantwoordelijkheden	systeem, voorzieningen, uitvoering, hoeder van (bestuurlijke en financiële) verhoudingen, zelf beslissen, akkoord, afspraak, convenant, draagvlak, bestuurlijke organisatie, kosten en baten, verkokering, verantwoording, staatsrechtelijk, bestuurlijk, financieel, maatschappelijk, afstemming, coördinatie, decentraal, integraal
Rollen	wetgever, financier, regisseur, opdrachtgever, afnemer, eigenaar, schakelaar, makelaar, regelaar, marktmeester, bruggenbouwer, partner
Vaardigheden	co-creëren, innoveren, samenwerken, verbinden, dialoog aangaan, sturen, controleren, functioneren als eenheid (collegialiteit), tegenspreken, kennisdelen, leren, beïnvloeden, van statisch naar dynamisch, programmeren, differentiëren, afbakenen, flexibel, omgevingsgericht, resultaatgericht, samenwerkingsbereid, belangenbehartiging
Instrumenten	wetgeving, bekostiging, handhaving, subsidiëring, risicodeling, herinrichting, monitoring, benchmarking, informatievoorziening

Overzicht van adviezen over regionale samenwerking

[Meters maken met medebewind](#) (juli 2025)

Gemeenten ontvangen van het Rijk geld uit het gemeentefonds om hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren (2025: € 45 miljard). Het parlement krijgt momenteel onvoldoende informatie om te kunnen bepalen of gemeenten hiermee inderdaad over genoeg middelen beschikken voor hun taken. Hierdoor kan het parlement zijn verantwoordelijkheid als begrotingswetgever én controleur van de regering niet adequaat waarmaken. Daarvoor is het nodig dat er eerst meer helderheid komt over welke taken de wetgever bij gemeenten heeft belegd en welke budgetten daarvoor beschikbaar worden gesteld. Zonder informatie over de taken van de gemeenten is het niet mogelijk een oordeel te geven over de toereikendheid van het gemeentefonds.

Dat concludeert de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in zijn advies *‘Meters maken met medebewind’*.

[Afrekenen met disbalans](#) (maart 2025)

Voor een efficiënte uitvoering van verschillende taken werken Rijk, provincies en gemeenten vaak samen, op eigen initiatief of in opdracht van de wetgever – dit noemen we medebewind. Hoewel deze samenwerking in veel gevallen goed verloopt, zijn er ook flinke knelpunten die leiden tot spanningen, vooral tussen het Rijk en de gemeenten. De ROB geeft in het advies *‘Afrekenen met disbalans’* een diagnose en een stappenplan om gezamenlijk problemen bij medebewindtaken op te lossen.

[Koersen op klimaatneutraal](#) (maart 2024)

De Rijksoverheid dient beter zicht te krijgen op de voortgang van de uitvoering van de belangrijkste taken op het klimaat- en energiebeleid van gemeenten, provincies en waterschappen – de decentrale overheden. Ook moeten er instrumenten komen waarmee het Rijk kan bijsturen op de uitvoering. Om vaart te kunnen maken met het klimaat- en

energiebeleid hebben decentrale overheden tijdig meerjarige financiële zekerheid nodig. Dat concludeert de ROB in zijn advies *'Koersen op klimaatneutraal'*.

Elke regio telt! (maart 2023)

Hoewel Nederland relatief klein is, kent ons land aanzienlijke regionale verschillen. Die verschillen zijn er in landschappelijk en cultureel opzicht, maar ook als het gaat om de kansen die mensen hebben om een passende baan te vinden, om onderwijs te volgen op een goed bereikbare locatie en om gezond oud te worden. Bepaalde gebieden in Nederland, veelal gelegen aan de randen van ons land en buiten de economische centrumgebieden, hebben te maken met een stapeling van achterstanden op meerdere aspecten. De achterstanden betreffen onder meer de hoogte van het gemiddelde inkomen, de kwaliteit van de leefomgeving, de beschikbaarheid van publieke voorzieningen zoals onderwijs, zorg en openbaar vervoer, en de werkgelegenheid. Ook de beschikbaarheid van culturele voorzieningen en ontmoetingsplekken is in bepaalde regio's minimaal. Bovendien is het daar lastig om actieve verenigingen te behouden.

Het advies *'Elke regio telt!'* van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en de ROB staat stil bij de aard en omvang van deze regionale verschillen en achterstanden en heeft tot doel om bij te dragen aan een nieuwe aanpak van regionale verschillen in brede welvaart, om daarmee Nederland als geheel sterker te maken.

Droomland of niemandsland? (juni 2021)

Regio's moeten ruimte krijgen om zelf te bepalen wie welke taak of maatschappelijke opgave uitvoert. Die ruimte is niet onbegrensd: er moet een kader komen met uitgangspunten voor het besturen van regio's. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) moet regio's daarbij helpen door verantwoordelijkheid te nemen voor interbestuurlijke samenwerking. Dat adviseert de ROB de minister van BZK in zijn adviesrapport *'Droomland of niemandsland?'*.

In Nederland voeren regio's heel veel taken uit, zoals jeugdzorg, veiligheidstaken, of toezicht en handhaving op milieuregels door omgevingsdiensten. Regio's hebben geen formele plek in de Nederlandse bestuurlijke inrichting van Rijk, provincies en gemeenten. Toch is de regionale schaal steeds meer de schaal om allerlei maatschappelijke opgaven aan te pakken. Ook blijkt in praktijk dat verschillende overheden samenwerken in bestuurlijke regionale ecosystemen. De regio als droomland.

Knelpunten zijn er ook. Sectorale indeling bemoeilijkt integrale sturing, de afstand tot het gekozen bestuur leidt tot een democratisch tekort en over het ontwerp van regio's is onvoldoende nagedacht. De regio als niemandsland.

Volgens de ROB is er sprake van een steeds groter wordende spanning tussen droomland en niemandsland: opgave en uitvoering, bestuurlijk vermogen, verantwoordelijkheden en financiën (kaderstelling en controle) en democratische legitimiteit zijn niet meer in balans. De ROB adviseert om die spanning te verlichten. Dat kan door zes uitgangspunten toe te passen voor het besturen van regio's:

1. De inhoud staat centraal.
2. Het bestuur is democratisch gelegitimeerd.
3. Regio's kennen een bepaalde mate van autonomie.
4. De indeling is meer congruent.
5. Maar er is in voldoende mate ruimte voor verschil.

6. Bij het besturen van regio's hoort een passend financieel arrangement.

Rol nemen, ruimte geven (mei 2021)

De grote opgaven van deze tijd – klimaat, wonen, economie, werk – worden steeds vaker door meer dan één overheidslaag opgepakt. Het lukt het Rijk vooralsnog niet om daarbij gelijkwaardig samen te werken met provincies, gemeenten en waterschappen. Onduidelijke verwachtingen over en weer, schotten tussen departementen en weinig kennis bij het Rijk van wat er echt speelt in de regio, zijn daar de belangrijkste oorzaken van.

Voor een meer effectieve en efficiënte samenwerking tussen Rijk en regio's dient het kabinet voor elke grote regionale opgave één minister verantwoordelijk te maken. Dat is een van de belangrijkste conclusies uit het rapport '*Rol nemen, ruimte geven*' van de ROB, dat gaat over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking. Ook ontwikkelde de ROB een model voor gelijkwaardig partnerschap. Dat model kan helpen om goede afspraken te maken tussen overheden bij het opstarten van samenwerkingstrajecten.

Rust-Reinheid-Regelmaat (maart 2021)

Het piept en kraakt in de financiën bij het decentraal bestuur en vooral bij gemeenten. Maar het is niet alleen een kwestie van 'meer geld'. De werkelijke oorzaak ligt in een disbalans tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Door deze disbalans is er te weinig ruimte voor decentrale overheden om zelf beleidskeuzes te maken en wordt hun slagkracht beperkt.

Om te voorkomen dat de financiële problemen onbeheersbaar worden en de kracht van decentrale overheden verder wordt uitgehold, moet de balans worden hersteld. Dat bepleit de ROB in het advies '*Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*'. In het advies roept de ROB het volgende kabinet op om fundamentele keuzes te maken in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.

Van Parijs naar praktijk (januari 2021)

Voor de uitvoering van het Klimaatakkoord hebben gemeenten, provincies en waterschappen de komende drie jaar € 1,8 miljard nodig. Dat benoemt de ROB in het advies '*Van Parijs naar praktijk*'. Ook adviseert de ROB om lokale, regionale en landelijke inspanningen onderling goed af te stemmen om zicht te houden op het uiteindelijke doel: 49% CO₂-reductie in 2030.

Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst (maart 2020)

Besturen met akkoorden is in deze tijd van politieke versnippering en complexe vraagstukken een onmisbaar instrument. Het is niet mogelijk effectief beleid te maken dat kan rekenen op draagvlak zonder akkoorden te sluiten met maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Dat stelt de ROB in zijn adviesrapport '*Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*'. Uit de analyse van de ROB blijkt dat brede maatschappelijke akkoorden van grote waarde zijn. Zij zorgen voor politieke en publieke agendering van belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast zorgen de akkoorden voor een breed gedeelde probleemdefinitie. Ook geven maatschappelijke akkoorden de aanzet tot co-creatie, innovatie en vergroting van de uitvoeringsmogelijkheden. Akkoorden spelen een belangrijke rol in onze democratie; ze betrekken veel belanghebbenden voordat er beleid wordt gemaakt. Brede maatschappelijke akkoorden als sturingsarrangement zijn dus niet alleen welkom, maar ook noodzakelijk. De wijze van totstandkoming van akkoorden roept wel

vragen op over de democratische legitimiteit, de effectiviteit en de toegevoegde waarde van het akkoord als sturingsarrangement.

[Decentrale taak is politieke zaak](#) (februari 2020)

Gemeenteraden kunnen de ruimte die zij hebben in de sturing van het sociaal domein beter benutten. De bestuurscultuur in de gemeente, maar ook het regelmatig ingrijpen van het Rijk in het lokale beleid, belemmeren het optimale gebruik van die ruimte. Vaak ontbreekt een krachtige lokale visie op zorg en werk. Dat is de conclusie die de ROB formuleert in het advies *‘Decentrale taak is politieke zaak’*. De ROB adviseert alle hoofdrolspelers in de lokale democratie over hoe zij de sturende rol van gemeenteraden kunnen versterken. De gemeenteraden moeten in het politieke debat focussen op de maatschappelijke waarden die richting moeten geven aan het lokaal sociaal beleid. In 2015 heeft het Rijk de taken in het sociaal domein volledig overgedragen aan gemeenten. De ROB is van mening dat er nog niet voldaan is aan de randvoorwaarden voor effectieve lokale sturing in het sociaal domein. Voor het Rijk betekent dit dat het zich nog eens moet bezinnen op de spelregels en rolverdeling na decentralisatie, en samen met gemeenten het concept medeoverheid eenduidig moet invullen.

[De Rijksoverheid als middenbestuur](#) (juli 2019)

De decentrale overheden en de Europese Unie winnen beleidsinhoudelijk aan belang ten koste van de Nederlandse Rijksoverheid. Tegelijk wordt de Rijksoverheid in de maatschappelijke verhoudingen steeds meer één van de partijen in een netwerk van organisaties met ieder hun eigen belangen en ambities. De Rijksoverheid ontwikkelt zich aldus tot een middenbestuur, een overheidslaag tussen de regionale en internationale bestuurslaag. Ook gaat zij steeds meer fungeren als scharnierpunt in maatschappelijke netwerken die zich inzetten voor het creëren van publieke waarde, aldus de ROB in zijn signalement *‘De Rijksoverheid als middenbestuur’*. Die nieuwe positie van middenbestuur vraagt van het Rijk een heroriëntatie op positie, profiel en houding. Dat leidt onder meer tot nieuwe rollen van schakelaar en kennismakelaar. Bovendien winnen al bestaande rollen als systeemverantwoordelijke en hoeder van de rechtsstaat aan belang.

[Ondertussen in Den Haag](#) (juni 2019)

Ambtenaren op de betrokken ministeries zijn zich ervan bewust dat de decentralisaties in het sociale domein ook voor de Rijksoverheid een majeure verandering betekenen. Zij geven aan dat zij gemeenten zien als gelijkwaardige samenwerkingspartners met wie zij voor een gezamenlijke opgave staan. Tegelijk blijkt de praktijk weerbarstig; traditie en ingesleten gewoonten maken dat het Rijk zich er niet altijd bewust van lijkt te zijn dat het nog regelmatig werkt vanuit een hiërarchische opstelling, of dat gemeenten dat soms nog zo ervaren. Die conclusie trekt de ROB in zijn signalement *‘Ondertussen in Den Haag’*.

[Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?](#) (april 2019)

Een van de kernvragen die in de essaybundel *‘Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?’* van de ROB aan de orde komen, is hoe regionale opgaven het best kunnen worden bekostigd. Zijn de bestaande financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden voldoende toegerust voor regionale opgaven? En zo ja, hoe kan het beschikbare instrumentarium dan het beste worden ingezet? Moeten regio's bijvoorbeeld, meer dan nu het geval is, direct vanuit het Rijk worden bekostigd? Uiteindelijk moet die kernvraag door de Rijksoverheid worden beantwoord, maar hij hangt wel samen met keuzes die decentrale overheden maken, bijvoorbeeld over risicodeling en sturing op in samenwerking uitgevoerde

taken. Daarnaast heeft de manier waarop regionale opgaven worden bekostigd consequenties: volgen de financiële verhoudingen de bestuurlijke nog wel? Geldt dat wie betaalt, bepaalt? Aan de vraag hoe regionale opgaven moeten worden bekostigd gaat nog een andere kernvraag vooraf, vooral (maar niet uitsluitend) voor gemeenten: op welke manier voeren we onze taken uit? Kiezen we voor zelf doen, samenwerken of uitbesteden, in de bestaande omvang, of opgeschaald via ambtelijke fusie of herindeling? Dit bepaalt immers voor een groot deel welke opgaven in regionaal verband worden aangepakt (en dus bekostigd moeten worden).

[Beleidsvrijheid geduid](#) (maart 2019)

De mate van beleidsvrijheid voor decentrale overheden is een bepalend gegeven voor de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten. In het advies '*Beleidsvrijheid nader geduid*' werkt de ROB dit begrip uit tegen de achtergrond van de beoogde herziening van de financiële verhoudingen. Beleidsvrijheid gaat over de mogelijkheden van decentrale overheden om zelf te kunnen beslissen over de inzet van hun middelen. Decentrale overheden voelen zich daarin vaak beknot. Er is voortdurend discussie over de mate van beleidsvrijheid van decentrale overheden. Dat is onvermijdelijk. Het zorgt voor dynamiek. Het houdt overheden onderling scherp over de vraag welke taken, hoe en door wie het meest democratisch en doelmatig kunnen worden uitgevoerd. Factoren die de mate van beleidsvrijheid bepalen zijn:

- wet- en regelgeving (formele beleidsvrijheid);
- maatschappelijke acceptatie van verschillen;
- financiële beleidsvrijheid (deze staat onder druk en is relatief beperkt).

[Eerst de politiek, dan de techniek](#) (januari 2017)

Steeds meer overheidstaken worden door gemeenten uitgevoerd; die staan het dichtst bij de mensen en kunnen maatwerk leveren. Jaarlijks geven gemeenten al bijna 60 miljard euro uit. Het is dus belangrijk dat deze financiën doelmatig zijn georganiseerd. Volgens de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is dit niet meer het geval. De Rfv spreekt van 'winkelen met andermans portemonnee' en wil dat het volgende kabinet dit aanpakt. Dat staat in het ROB-advies '*Eerst de politiek dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*'.

Een goed financieel systeem voor gemeenten is geen puur technische kwestie. Integendeel: eerst moeten enkele politieke keuzes worden gemaakt. Daarna volgt uit het principe 'wie bepaalt, betaalt' wat de efficiënte financieringsmethode is. Drie vragen staan centraal:

1. Moet een taak worden uitgevoerd door de gemeente, de regio, de provincie of het Rijk?
2. Hoeveel lokale beleidsvrijheid is er? Mogen voorzieningen tussen gemeenten verschillen?
3. Moeten gemeenten allemaal dezelfde financiële mogelijkheden krijgen? Of is dit niet belangrijk?

[De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen](#) (november 2016)

Systeemverantwoordelijkheid is een begrip waarover veel gepubliceerd is. In gesprekken tussen Rijksoverheid en andere overheden wordt het begrip vaak gebruikt om aan te geven dat de uitvoering weliswaar buiten de Rijksoverheid is belegd, maar dat de eindverantwoordelijkheid nog steeds onveranderd bij een minister berust. De ROB pleit in zijn advies '*De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*' voor herbezinning op de

vraag wat systeemverantwoordelijkheid in deze tijd nog behelst. De ROB pleit voor erkenning van ‘Den Haag’ voor het feit dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is: van systeemverantwoordelijkheid naar het gezamenlijk besturen van systemen. De ROB geeft aan dat systeemverantwoordelijkheid per definitie een gedeelde verantwoordelijkheid is. Verschillende actoren dragen in dat systeem verantwoordelijkheid en ze hebben verschillende rollen. Geen van hen staat erbuiten of erboven. Dat betekent niet dat elke actor verantwoordelijk is voor het geheel; ze hebben wel allen belang bij dat geheel. Het advies biedt een gespreksagenda en handvatten voor een constructief gesprek tussen alle betrokken in een systeem.

15,9 uur (april 2016)

De ROB pleit in zijn advies ‘15,9 uur’ voor een andere rolinvulling en tijdsbesteding van gemeenteraadsleden, die beter past bij een vitale lokale democratie. De belangrijkste aanbeveling in het advies is dat gemeenteraadsleden meer volksvertegenwoordiger dienen te zijn; zij dienen meer tijd te besteden aan de dialoog met de samenleving, en minder aan stapels documenten. Daarbij geldt dat oog voor de zorgvuldigheid van democratische processen minstens zo belangrijk is als de inhoud van de besluitvorming.

Wisselwerking (december 2015)

Gemeentelijke samenwerking is nodig en (zonder gemeentelijke herindeling) zelfs noodzakelijk, aldus de ROB in zijn advies ‘Wisselwerking’. Voor de democratische legitimiteit van die samenwerking is actieve betrokkenheid van gemeenteraden essentieel. Zonder die betrokkenheid zal het steeds moeilijker worden om besluiten te nemen over belangrijke thema’s in het stelsel van representatieve democratie. Dus: gegeven het feit dat samenwerking nodig blijft en steeds belangrijker wordt, zullen gemeenteraden zich zelfbewust moeten bemoeien met samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden zullen er aan hun kant tijd en energie in moeten stoppen om de gemeenteraden meer invloed te geven op hun werkzaamheden. De grotere betrokkenheid van de gemeenteraden betekent niet dat de ene gemeenteraad op de stoel van de andere gaat zitten, maar wel dat de houding ten opzichte van elkaar wezenlijk verandert. De ROB adviseert dat die houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerking verandert van statisch naar dynamisch. Van een houding waarbij gemeenteraden budgetten bepalen en doelstellingen formuleren en waarbij samenwerkingsverbanden uitvoeren en verantwoorden, naar een houding waarbij gemeenteraden samen zich zelfbewust opstellen om gezamenlijk regionale publieke problemen op te lossen. Van een relatie met een statische kwaliteit (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden) naar een relatie met een dynamische kwaliteit (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen). De wezenlijk veranderende houding van gemeenteraden heeft gevolgen voor de bestuurlijke en ambtelijke leiding van samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden moeten het ook als hun taak zien dat in de gemeenteraden op een relevant moment wezenlijke afwegingen kunnen worden gemaakt. Het hoort bij de nieuwe professionaliteit van samenwerkingsverbanden dat zij gemeenteraden proactief betrekken bij belangrijke beleidsbeslissingen. De ROB denkt dat de veelbesproken Wet gemeenschappelijke regelingen de noodzakelijke cultuurverandering niet in de weg zit. Wel kan het helpen als gemeenten tijd en ruimte krijgen om goede verhoudingen met samenwerkingsverbanden te ontwikkelen. Mocht in de praktijk blijken dat de wet knelt, dan kan de minister de wet op termijn aanpassen.

Sturen én verbinden (oktober 2015)

De Rijksoverheid moet zich aanpassen aan een samenleving die in toenemende mate ‘horizontaal’ is georganiseerd en uit netwerken van actieve, mondige burgers en maatschappelijke organisaties bestaat. Een toekomstbestendige Rijksoverheid moet niet alleen vanuit een centraal punt kunnen sturen en controleren, maar ook verbindingen kunnen leggen met die burgers en organisaties, zo adviseerde de ROB in het adviesrapport ‘Sturen en verbinden’. Voor sommige taken blijven sturing en controle vanuit Den Haag noodzakelijk (zoals rechtshandhaving, inspectietaken, heffing van belastingen, subsidietoekenningen en Rijkshuisvesting). Veel complexe maatschappelijke vraagstukken vergen echter een nieuwe, meer verbindende aanpak, omdat ze beleidsterreinen overstijgen, vernieuwende processen in gang zetten en betrokkenheid vereisen van partijen buiten de overheid. De huidige verticale organisatie van de Rijksoverheid zit zo’n aanpak in de weg. Voor een toekomstbestendige Rijksoverheid die niet alleen kan sturen maar ook kan verbinden, zijn stevige interventies nodig in het politieke en ambtelijke systeem. Gezien het hoge tempo van maatschappelijke ontwikkelingen en het verschil in dynamiek tussen de samenleving en ‘Den Haag’ zijn deze interventies dringend nodig. De ROB doet vier aanbevelingen om verbindend werken af te dwingen. De aanbevelingen zijn gericht op het politieke domein, de Rijksdienst, de wisselwerking tussen beide, en op het veranderproces zelf:

- Bevorder dat het kabinet meer als eenheid functioneert (meer collegiale invulling van ministeriële verantwoordelijkheid).
- Zet in op een ‘betere’ in plaats van ‘kleinere’ overheid (‘verbindend werken’ vergt veel van ambtenaren, zij hebben ruimte nodig om zich te ontwikkelen, te leren, en te experimenteren).
- Organiseer tegenspraak en kennisdeling.
- Trek lering uit eerdere veranderingsprocessen.

Met Europa verbonden (november 2013)

Of men Europa nu ziet als probleem of als oplossing: voor gemeenten en provincies is Europa vooral een realiteit. Die constatering doet de ROB in zijn advies ‘Met Europa verbonden’. Ongeveer 70 procent van de Europese regelgeving wordt uitgevoerd door gemeenten en provincies. Daarnaast krijgen de decentrale overheden aanzienlijke bedragen uit de Europese structuurfondsen. Gemeenten en provincies kunnen van elkaar leren hoe zij de Europese werkelijkheid zo goed mogelijk kunnen inzetten voor hun eigen beleidspraktijk. Gemeenten en provincies die het Europese beleidsvormingsproces willen beïnvloeden, moeten ten eerste duidelijk voor ogen hebben rondom welke thema’s het nuttig is om de Europese arena te betreden. Lobbywerk kost veel tijd en inzet, daarom is het aan te raden selectief te zijn in de Europese ambities. Door de eigen agenda naast de Europese te leggen kunnen overlappende, dus kansrijke, thema’s worden geïdentificeerd. Een tweede stap is om samenwerking met te zoeken andere overheden, regio’s of netwerken die een gedeeld belang hebben.

Twee-bestuurslagenprincipe helpt tegen bestuurlijke drukte (april 2011)

De ROB bracht een briefadvies uit over het zogenoemde twee-bestuurslagenprincipe. Het kabinet-Rutte I had dit principe vastgelegd in zijn regeerakkoord. Het principe dat per onderwerp maximaal twee bestuurslagen betrokken zijn, helpt bestuurlijke drukte te voorkomen, aldus de ROB. De ROB komt tot de overweging dat als het twee-bestuurslagenprincipe leidend wordt, de verschillende bestuurslagen in onderling overleg afspraken moeten maken over wie zich wel of niet met bepaalde taken bezighoudt. Die

afspraken moeten worden vastgelegd in een bestuursakkoord. Het twee-bestuurslagenprincipe leent zich (nu) niet tot een directe verordening vanuit het Rijk, omdat de Grondwet aan gemeenten en provincies een grote autonomie toekent. Bovendien kan het soms juist nuttig zijn dat meer dan twee bestuurslagen werken aan de oplossing van een maatschappelijk probleem.

[Het einde van het blauwdruk-denken](#) (april 2010)

In het advies '*Het einde van het blauwdruk-denken*' stelt de ROB dat het blauwdruk-denken bij het vernieuwen van de inrichting van het openbaar bestuur moet worden verlaten. De afgelopen 60 jaar zijn tientallen adviezen over de herinrichting van het openbaar bestuur uitgebracht, maar zonder resultaat. De blauwdruk-aanpak heeft vooral verzet opgeleverd. De urgentie is onverminderd groot, maar het is tijd voor een andere aanpak. Volgens de ROB is wel resultaat te boeken met heldere ontwerpprincipes, een 'Assemblee van Thorbecke', het zoeken van draagvlak bij betrokkenen en het aanwijzen van de premier als programmaminister voor bestuurlijke herinrichting.

De enorme bestuurlijke drukte die is ontstaan door allerlei constructies voor intergemeentelijke samenwerking is een knelpunt, mede omdat de democratische legitimatie van deze constructies beperkt is. Herinrichting van het openbaar bestuur is ook gewenst vanwege de toenemende invloed van 'Europa'. Het Huis van Thorbecke heeft drie bestuurslagen, terwijl er in werkelijkheid een vierde is bijgekomen. De ROB geeft tien ontwerpprincipes mee voor een nieuwe bestuurlijke organisatie. De belangrijkste zijn: inventariseer de (overheids-)taken, deel ze toe aan de overheidslagen en stem de schaal daarop af. Daarbij moet ervoor gewaakt worden dat overheidslagen elkaar in de weg zitten. Op termijn ziet de ROB wel een ontwikkeling waarbij het lokaal bestuur en het middenbestuur naar elkaar toegroeien, waardoor er naast de Europese Unie en het Rijk nog maar één decentrale bestuurslaag overblijft. Belangrijke financiële randvoorwaarden daarvoor zijn dat elke bestuurslaag een eigen, voor de burger herkenbaar belastinggebied moet krijgen en dat bij bestuurlijke herinrichting niet alleen de eventuele besparingen in beeld komen, maar ook de transitiekosten ervan.

[Slagvaardig bestuur](#) (juni 2009)

In het advies '*Slagvaardig bestuur*' geeft de ROB duiding aan dit begrip: het herkennen van maatschappelijke problemen en het maken van heldere politieke keuzes, het kiezen van werkbare beleidsopties die ook steunen op draagvlak, en het besteden van aandacht in de uitvoering aan effectiviteit en meetbaarheid. Binnen de Rijksoverheid staat verkokering de slagvaardigheid nog steeds in de weg. Aan het begin van een regeerperiode moet volgens de ROB gekozen worden voor vijf hoofdgebieden van beleid. Het programmaministerschap verdient navolging. Programmaministers dienen te kunnen beschikken over een eigen budget, eigen ambtenaren en een eigen directoraat-generaal. Bij de samenwerking tussen bestuurslagen moet steeds duidelijk zijn welke bestuurslaag leidend is. Is het nationaal belang doorslaggevend, dan dient het Rijk zijn stem doorslaggevend te laten zijn. Dat slechts twee overheidslagen bemoeienis met een kwestie zouden moeten hebben, vindt de ROB een te gemakkelijke oplossing. Daarmee wordt miskend dat dankzij een heldere taakafbakening soms drie of vier overheidslagen effectief kunnen samenwerken. Als gemeenten of provincies het voortouw hebben, dient het Rijk zich terughoudend op te stellen en zich te beperken als het gaat om verantwoordingsgegevens.

[Buiten de gebaande paden \(mei 2009\)](#)

Het advies '*Buiten de gebaande paden*' bracht de ROB uit samen met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg en de Onderwijsraad. De ROB belicht in dit advies de rol van de overheid bij intersectoraal gezondheidsbeleid. De vorm waarin de overheid intervenueert, hangt af van de rol die zij aanneemt. Een belangrijke rol is die van *wetgever*. Wetgeving heeft tot functie bindende regels te verschaffen voor overheid en burgers, de overheidsorganisatie te ordenen en de rechtsbescherming van de burger te regelen. Als wetgever kan de overheid zich bedienen van bestuursrecht, privaatrecht en strafrecht. Zij heeft een aantal juridische middelen ter beschikking om haar beleidsdoeleinden te realiseren. De overheid kan verplichtingen opleggen (ge- en verboden), kan handelingen toelaten door het verlenen van vergunningen, vrijstellingen en concessies, of kan kiezen voor een stelsel van erkenningen of certificering van instellingen bij de uitvoering van bepaalde wetten. Om een bepaald beleidsdoel te verwezenlijken kan de overheid verder gebruikmaken van het subsidie-instrument. Ten slotte kan de overheid voor uitvoering van bepaald beleid overgaan tot het aangaan van overeenkomsten, bijvoorbeeld privaatrechtelijke beleidsovereenkomsten en publiekrechtelijke overeenkomsten tussen overheden. Bij een imperfect werkende zorgmarkt kan de overheid optreden als *marktmeester*. De rol van *financier* kan inhouden dat de overheid geld beschikbaar stelt voor projecten waarbij anderen zorgen voor de opzet en uitvoering ervan. Als private partijen in een bepaalde sector een probleem willen aanpakken maar elkaar niet kunnen vinden, kan de overheid als *bruggenbouwer* verbindingen leggen. In de rol van *regisseur* heeft de overheid een doel voor ogen waarbij de uitvoering in handen is van anderen. In de rol van *vertegenwoordiger van het publieke belang* kan de overheid stimuleren, aanjagen, coördineren, keuzes voorhouden en waar nodig ook zelf keuzes maken. De overheid is daarnaast *werkgever*, *opdrachtgever* van bijvoorbeeld onderzoek en innovatie, *afnemer* van producten en diensten en *eigenaar* van onder meer gebouwen.

[De gedifferentieerde eenheidsstaat \(mei 2007\)](#)

In zijn advies '*De gedifferentieerde eenheidsstaat; over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur*' constateert de ROB dat de balans tussen uniformiteit en pluriformiteit in de interbestuurlijke betrekkingen aan herijking toe is. Meer oog voor de positieve waarde van pluriformiteit is daarbij gewenst. De behoefte aan differentiatie neemt toe, onder andere bij de grote steden. De ROB meent dat differentiatie kan bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. In het advies wordt onderscheid gemaakt tussen differentiatie als resultante van autonomie en beleidsvrijheid, differentiatie als resultante van selectief Rijksbeleid en differentiatie in de bestuurlijke inrichting. Het advies bevat ook een afwegingskader voor differentiatie.

[Autonoom of automaat? \(augustus 2005\)](#)

Het gemeentelijke autonomiebeginsel is een staatsrechtelijk gegeven, maar dat feit is van beperkte waarde als de gemeente niet ook in het actuele tijdsgewricht bestuurlijk en maatschappelijk van betekenis is, aldus de ROB in zijn advies '*Autonoom of automaat?*'. De focus van dit advies ligt zowel op de verschillende dimensies van gemeentelijke autonomie (staatsrechtelijk, bestuurlijk, financieel en maatschappelijk) als op die ontwikkelingen die een bedreiging vormen voor de zelfstandige positie van gemeenten; de autonomie van gemeenten staat onder toenemende druk.

Het is vooral een opdracht voor het Rijk, de provincies én de gemeenten zelf om te blijven streven naar 'goed overheidsbestuur' dat zo dicht mogelijk bij de burgers functioneert. Dat

wil zeggen dat gemeenten in staat worden gesteld integrale, op de lokale maat toegesneden, innovatieve en efficiënte maatregelen en voorzieningen te treffen voor de lokale gemeenschap. Het Rijk maakt steeds meer gebruik van verschillende bestuurlijke en financiële instrumenten om het lokale beleid en de lokale beleidsuitvoering te sturen of te beïnvloeden (zoals bestuursakkoorden, convenanten, prestatieafspraken, financiële sturingsinstrumenten, monitoring, *benchmarking*, enzovoort). Het effect van deze instrumenten is dat gemeenten steeds meer zijn onderworpen aan kwaliteitsbewaking door het Rijk. Er tekent zich een verantwoordings- en afrekencultuur af met een verlamdend effect op het lokaal bestuur, waarvan moet worden gezegd dat er in het verleden door de gemeenten ook te weinig tegenspel is geboden ten aanzien van deze ontwikkelingen.

Te vaak ligt aan sturing of bemoeienis door het Rijk echter geen dwingende beleidsmatige oorzaak ten grondslag, maar een centralistische denkwijze en misplaatst gelijkheidsdenken. Dit speelt vooral bij Rijksmaatregelen en parlementaire interventies waaraan de opvatting ten grondslag ligt dat de beleidsuitvoering, het voorzieningenniveau en de lastendruk van gemeenten overal hetzelfde moeten zijn.

Deze houding getuigt van een gebrek aan respect voor de gemeentelijke autonomie en gebrek aan kennis van onze staatsrechtelijke verhoudingen. Niet uniformiteit en (absolute) gelijkheid, maar verscheidenheid en vertrouwen in de gezonde werking van de lokale democratie moeten voorop staan. Dit kan, mag en moet volgens de ROB betekenen dat er verschillen in beleidsuitvoering, voorzieningenniveau en lastendruk tussen gemeenten bestaan. Gemeentelijke zelfstandigheid veronderstelt de mogelijkheid lokale beleidskeuzen te maken en daarover verantwoording af te leggen tegenover de lokale bevolking.

Cultuur met een FORS postuur (maart 2004)

De cultuur van een organisatie is mede bepalend voor succesvolle samenwerking. In zijn advies '*Cultuur met een FORS postuur*' stelde de ROB dat organisatiecultuur een gelaagd begrip is dat verwijst naar gevestigde houdingen en gedragingen van mensen in een organisatie. Meer dan voorheen vraagt de burger om een overheid die gekenmerkt wordt door flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid (FORS). Burgers zijn kritischer en mondiger geworden en de oplossing van maatschappelijke problemen is steeds meer afhankelijk van afstemming, coördinatie en samenwerking, zowel binnen overheidsorganisaties als tussen overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Zelfdiagnoses van de cultuur van onderdelen binnen de Rijksdienst wijzen er echter op dat overheidsorganisaties worden gezien als te weinig extern georiënteerd (of omgevingsbewust), te verkokerd (te weinig interne samenhang en samenwerking), te weinig resultaatgericht, en te star (niet snel in kunnen spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en problemen).

Veranderingen in de organisatiecultuur van onderdelen van de Rijksdienst moeten plaatsvinden binnen de politiek-bestuurlijke randvoorwaarden, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, het primaat van de politiek, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid: het zijn deze beginselen die de wijze van werken van overheden ten principale bepalen. Deze beginselen betreffen intrinsieke waarden die worden behartigd door de publieke zaak en vormen de kern van de democratische rechtsstaat waardoor de positie van de burger tegenover de overheid wordt veiliggesteld. Veranderingen in de cultuur zullen dus deze beginselen onaangetaast moeten laten. De omgevingsgerichtheid van ambtenaren kan worden vergroot door naast het dominante concept van de ministeriële

verantwoordelijkheid aanvullend het concept van de maatschappelijke verantwoordelijkheid te introduceren.

Cultuurveranderingstrajecten binnen onderdelen van de Rijksdienst die kunnen bijdragen aan een grotere flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid zijn gewenst. Voor succesvolle cultuurverandering zijn nodig: een breed gedragen beeld van de oude en de gewenste nieuwe situatie, een coöperatief werkklimaat, commitment van de leiding, een incrementele aanpak en een lange adem.

Legio voor de regio (februari 2003)

In het advies '*Legio voor de regio*' schetst de ROB een opklimmende reeks van bestuurlijke ingrepen om bovenlokale en regionale problemen aan te pakken. Elke vorm heeft zijn specifieke voor- en nadelen. Tegenover het voordeel van flexibiliteit van allerlei samenwerkingsvormen staat het nadeel van een gebrekkige democratische verantwoording en slagvaardigheid.

Steden zonder muren (november 2001)

Het ROB-advies '*Steden zonder muren*' gaat over het grotestedenbeleid (GSB). Het GSB is ontwikkeld omdat in grote steden omvangrijke maatschappelijke, sociaaleconomische en fysieke vraagstukken elkaar versterken. Naast een inhoudelijke doelstelling – het terugdringen van de cumulatie van problemen – ligt aan het GSB ook een aantal bestuurlijke doelstellingen ten grondslag: het terugdringen van verkokering bij het Rijk en het bevorderen van verdere decentralisatie, het versterken van de gemeentelijke regiefunctie en integraliteit van beleid, en het vergroten van de financiële armslag van de steden. De bestuurlijke vormgeving van het GSB is samen te vatten met drie sleutelbegrippen: decentraal, integraal en resultaatgericht. De inhoudelijke en bestuurlijke doelstellingen van het GSB staan in relatie tot elkaar; de bestuurlijke doelstellingen dienen te passen en bij te dragen aan het oplossen van inhoudelijke problemen. De besturingsfilosofie veronderstelt een bepaalde methode van werken en beleidsvorming, met als sleutelbegrippen: interactieve beleidsontwikkeling, partnerschap, vrijwillige maar niet vrijblijvende samenwerking en verticale en horizontale coördinatie van beleid.

Kernvraag is of er een rol is weggelegd voor medeoverheden als blijkt dat regionale samenwerking wel nodig is, maar niet of onvoldoende van de grond komt. De ROB stelt dat wanneer de afstemming onvoldoende heeft plaatsgevonden, de Rijksoverheid in eerste instantie een aanwijzing dient te geven tot het (opnieuw) openen van overleg met de regionaal betrokkenen (gemeenten en private partijen) om tot afstemming en samenwerking te komen als op belangrijke onderwerpen geen overeenstemming bestaat.

Bestuurlijke samenwerking en democratische controle (juni 2000)

Het advies '*Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*' gaat over de samenhang tussen de bestuurlijke samenwerkingsverbanden en de vraagstukken rond controle en verantwoording ervan. De ROB adviseert om bij het aangaan en vormgeven van bestuurlijke samenwerkingsverbanden rekening te houden met de democratische controle. De ROB adviseert daarbij democratische controle breed op te vatten. Een effectieve democratische controlestructuur betekent dat er naast de integrale belangenafweging door het gekozen bestuur ook directe mogelijkheden tot informatievoorziening, belangenbehartiging en beïnvloedingsmogelijkheden zijn voor alle belanghebbenden; niet alleen voor gekozen representatieve organen.

Bijlage II | Checklist bestuurlijke samenwerking en democratische controle

In 2000 bracht de ROB zijn advies *‘Bestuurlijke samenwerking en democratische controle’* uit.¹² Het advies bevat een checklist die in deze bijlage integraal is opgenomen.

VOORAF

1. *Is het doel van de samenwerking duidelijk en zijn de voor- en nadelen en -(verwachte) meerwaarde van de gekozen vorm van bestuurlijke samenwerking of decentralisatie expliciet tegen elkaar afgewogen?*

- Is duidelijk wat het doel van het samenwerkingsverband is?
- Is duidelijk wat het publieke belang en het publieke doel is?
- zoals Is duidelijk waarom voor een specifieke bestuurlijke constructie is -gekozen?
- Zijn er evaluatiemomenten waarop bezien wordt of de gekozen -constructie heeft gewerkt beoogd?

STRUCTUUR EN PROCES

2. *Is duidelijk wie de belangrijkste belanghebbenden zijn?*

- Wie financiert?
- Op wie richt het beleid of de gekozen bestuurlijke constructie zich (ofwel: ‘wie zou baat moeten hebben bij bestuurlijke samenwerking of functionele decentralisatie’)?
- Zijn er buiten de directe doelgroep nog andere groepen die geraakt -worden door het beleid?
- Wie is verantwoordelijk voor de resultaten van het gevoerde beleid?
- Wie is toezichthouder?
- Wie draagt welke risico’s?

3. *Zijn de belangen van de belanghebbenden vertegenwoordigd?*

- Tijdens het proces van ‘beleidsvoorbereiding’ (precontractuele fase);
- bij de beleidsuitvoering;
- Worden relevante belanghebbenden op enig moment in het beleidsproces uitgesloten? Zo ja, waarom?

4. *Zijn de mogelijkheden voor informatieverzameling, oordeelsvorming en -interventie/bijsturing per belanghebbende (financiers, verantwoordelijke bestuurders, doelgroepen, toezichthouder) geregeld?*

5. *Zijn de onderscheiden verantwoordelijkheden goed vastgelegd?*

- Het kan gaan om een financiële of beleidsmatige verantwoordelijkheid, en een specifieke dan wel algemene verantwoordelijkheid;
- Zijn beleid, uitvoering en toezicht voldoende gescheiden?

¹² ROB, [Bestuurlijke samenwerking en democratische controle](#), juni 2000, p. 57-60.

6. *Zijn bij de verschillende verantwoordelijkheden ook passende bevoegdheden en mandaten geformuleerd?*
7. *Zijn er sanctie-, bezwaar- of interventiemogelijkheden als verantwoordelijkheden niet worden waargemaakt?*

Dat wil zeggen:

 - beleidsdoelen niet worden gehaald;
 - prestaties niet worden geleverd;
 - het financieel beheer niet op orde is;
 - de besteding van publieke middelen niet doel- en rechtmatig geschiedt.
8. *Wordt aan de relevante belanghebbenden informatie verschaft over prestaties en over de besteding van (financiële) middelen?*
 - Hierbij is de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatie van belang.
 - Daarnaast moet deze verantwoordingsinformatie zijn toegesneden op de verantwoordelijkheden van de onderscheiden belanghebbenden.
 - Kunnen belanghebbenden zich een oordeel vormen over het functioneren van het samenwerkingsverband als geheel én over het functioneren van de afzonderlijke deelnemers?
9. *Is er een voorziening voor het geval onduidelijkheid bestaat over verantwoordelijkheden?*
10. *Zijn verantwoordingsverplichtingen geregeld?*
 - Wie wordt geacht verantwoording af te leggen?
 - waarover?
 - aan wie?
 - en wanneer?
 - (Hoe) wordt verantwoording afgelegd als in specifieke gevallen niet de maximale openheid is betracht?
 - Passen de verantwoordingsverplichtingen ook bij de verantwoordelijkheidsverdelingen?

PROCES

11. *Is er genoeg aandacht voor procesmanagement?*
 - Maken van gezamenlijke probleemanalyse;
 - Nemen van beginselbesluit over op te lossen probleem, te bereiken doel, betrokkenen enz.;
 - Opstellen van beleidsstrategie en implementatieplan;
 - Aanstellen van een procesmanager.
12. *Is de rol van de overheid tijdens het samenwerkingsproces duidelijk?*
 - Is die rol faciliterend, sturend, opdrachtgevend, gericht op samenwerking of op onderhandeling?
 - Waarop mag de overheidsvertegenwoordiger gezien zijn rol in het proces worden afgerekend?
 - Is het duidelijk met welke publieke inzet, doelstelling de overheid deelneemt aan het proces?

CULTUUR

- 13.** *Is sprake van een onderling vertrouwen tussen de samenwerkingspartners?*
- Is geïnvesteerd in het creëren van gemeenschappelijke beelden en -verwachtingen?
 - Is het handelen van de samenwerkingspartners voorspelbaar?
- 14.** *Is sprake van een cultuur waarin openheid over de gang van zaken normaal is?*
- Worden belanghebbenden vanzelfsprekend (dat wil zeggen ook daar waar geen verplichting bestaat) geïnformeerd?
 - Wordt er vanzelfsprekend teruggekoppeld?

ACHTERAF

- 15.** *Zijn er aanwijzingen dat de democratische controlestructuur in opzet wel voldoende aanwezig is, maar in de praktijk niet voldoende wordt benut?*
- 16.** *Levert de manier waarop de democratische controle wordt uitgevoerd een bijdrage aan de kwaliteit en doelbereiking?*