Van: ROB <info@raadopenbaarbestuur.nl>
Verzonden: dinsdag 25 mei 2021 11:55
Onderwerp: Aanbieding advies "Rol nemen, ruimte geven"

Geachte leden van de Gemeenteraad,

Bijgesloten vindt u ons advies *Rol nemen, ruimte geven.* Dit advies hebben wij voorbereid naar aanleiding van de adviesvraag van minister Ollongren van BZK van eind 2019 over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking.

Voor dit advies onderzocht de Raad drie typen interbestuurlijke programma's (MIRT-trajecten, Regio Deals en Regionale Energiestrategieën) in drie regio's (Fryslân, Noord-Holland Zuid en Noordoost-Brabant). Uit de gesprekken bleek dat decentrale overheden zeer positief zijn over de deskundigheid van hun *counterparts* bij het Rijk. Ook vervult het Rijk een belangrijke rol als makelaar in kennis en ervaringen tussen verschillende regio's. Maar er zijn ook knelpunten in de samenwerking. Zo worden de wederzijds verwachtingen ten aanzien van (financiële) inzet, ambities, rol van elke deelnemer en de uitvoering bij aanvang van een samenwerking onvoldoende uitgesproken. Ook blijkt het Rijk slecht in staat om flexibel en met verschillende ministeries gezamenlijk in te spelen op de vragen die specifiek zijn voor een regio.

De Raad ziet dat de Rijk vaak wel de ambitie heeft om zich als gelijkwaardig partner naar de mede-overheden op te stellen, maar dat er in de praktijk tal van obstakels zijn om die ambitie waar te maken. Hij heeft een model voor gelijkwaardig partnerschap ontwikkeld dat kan helpen om overheden bij het opstarten van een samenwerking goede afspraken te maken. Belangrijke vragen daarbij zijn onder meer: in hoeverre is de samenwerking verplicht, wie betaalt, stelt het Rijk eisen aan de uitvoering? Gelijkwaardigheid in een samenwerking hoeft niet altijd de norm te zijn. Decentrale overheden willen niet per se dat het Rijk zich altijd nevengeschikt opstelt. Ze vinden het wel belangrijk dat van tevoren duidelijk is wat decentrale overheden van het Rijk mogen verwachten. Daar kan het model voor gelijkwaardig partnerschap bij helpen.

Wij denken dat het model voor gelijkwaardig partnerschap de overheden kan helpen om bij de start van een samenwerking goede afspraken te maken en verwachtingen duidelijk naar elkaar uit te spreken. Hoewel het advies in eerste instantie het Rijk adresseert, vermoeden wij dat het ook goede handvatten voor de decentrale overheden biedt.

Wij zijn graag bereid om het advies toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
Mede namens voorzitter Han Polman,

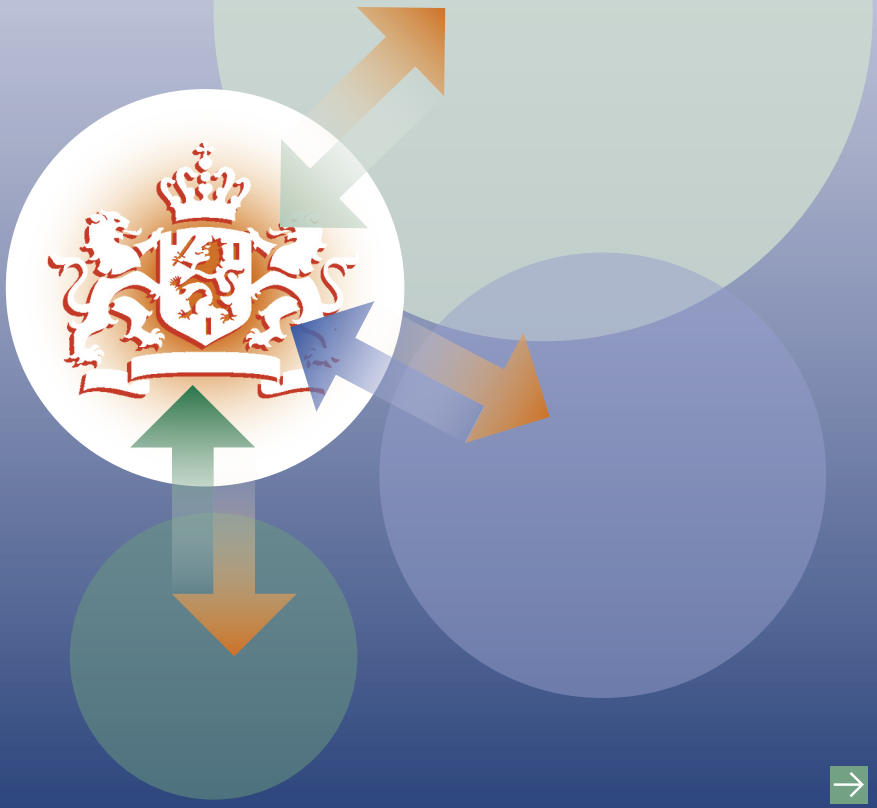
Rien Fraanje
Secretaris-directeur

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR
I: http://www.raadopenbaarbestuur.nl
T: @Raad_ROB

ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

ROL NEMEN, RUIMTE GEVEN

ADVIES OVER DE ROL VAN HET RIJK BIJ INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING



DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR
is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING
De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE
Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING
De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF
Een compacte staf ondersteunt de ROB. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS
Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
© mei 2021 Raad voor het Openbaar Bestuur
ISBN/EAN 978-90-5991-135-2
NUR 823

Voorwoord

Begin 2019 schreef ROB-voorzitter Han Polman een essay voor *Binnenlands Bestuur*. Daarin betoogt hij dat de grote vraagstukken van deze tijd – klimaat, wonen, economie, werk – niet meer door één overheidslaag kunnen worden opgepakt. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben elkaar nodig. Het Rijk mag zich in die samenwerking wat vaker als een medeoverheid opstellen, aldus het essay.

Het essay was voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanleiding voor een uitnodiging voor enkele boeiende gesprekken over interbestuurlijke samenwerking en de rol van het Rijk daarbij. Die gesprekken leidden eind 2019 tot een adviesvraag waarin minister Ollongren de Raad voor het Openbaar Bestuur de volgende vraag voorlegde: op welke manier kan het Rijk een goede en effectieve partner zijn voor de medeoverheden zodat er gezamenlijk tot de gewenste resultaten en meer impact kan worden gekomen voor maatschappelijke opgaven, en wat is er voor nodig om een dergelijke partner te worden?

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft de tijd genomen om deze vraag te beantwoorden. Hij zette daarvoor onder meer een vragenlijst uit onder ambtenaren van alle betrokken bestuurslagen waarop bijna 1400 respondenten hebben gereageerd. En de Raad verdiepte zich in drie vormen van interbestuurlijke samenwerking (MIRT: Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport; Regio Deals; en Regionale Energiestrategieën (RES) in drie verschillende regio's (Noord-Holland, Brabant en Friesland). Een afvaardiging van de Raad sprak uitgebreid met bestuurders en ambtenaren over de bijdrage van het Rijk aan deze vormen van interbestuurlijke samenwerking. Het is belangrijk hier te vermelden dat de drie vormen van samenwerking voor dit advies dienst hebben gedaan als illustratie en voorbeeld. Dit rapport kan en mag niet worden gelezen als een evaluatie en beoordeling van het MIRT, de Regio Deals of Regionale Energiestrategieën.

De gesprekken en de reacties op de vragenlijst hebben de Raad een goed en genuanceerd beeld gegeven over de stand van de samenwerking van overheden aan grote opgaven. Zo is het belangrijk om vast te stellen dat er brede steun bestaat voor de één-overheidsgedachte, dat overheden moeten samenwerken om de grote opgaven het hoofd te bieden. Daarbij bestaat bij de decentrale overheden waardering voor de pogingen van het Rijk om zich daarbij als samenwerkingspartner op te stellen en voor de aanwezige kennis bij rijksambtenaren.

Tegelijk stellen onze gesprekspartners vast dat tussen de droom van het Rijk als gelijkwaardige partner en de daad veel wetten en praktische bezwaren in de weg staan. Eén daarvan is de gebrekkige explicitering van de wederzijdse verwachtingen op het terrein van onder meer (financiële) inzet, ambitie, commitment, rollen en uitvoering bij aanvang van een samenwerking. Een ander knelpunt is het onvermogen van het Rijk om integrale en opgavegerichte ambities en beleidsdoelen om te zetten in een integrale en opgavegerichte werkwijze, voornamelijk door de verkokerde werkwijze van de departementen. Ten slotte stelt de Raad vast dat bij het Rijk sprake is van te weinig inhoudelijke kennis over wat er speelt in de regio's en te weinig blijk van intrinsieke belangstelling voor de zorgen en noden van de regio's.

De belangrijkste aanbevelingen in hoofdstuk 5 van dit rapport richten zich op deze drie knelpunten. Een van de aanbevelingen betreft een door de Raad opgezet model voor gelijkwaardig partnerschap. Volgens dat model moet het Rijk op zes verschillende aspecten – zoals: wie betaalt wat, wel of geen eisen aan de uitvoering, al dan niet verantwoordingsvereisten – van tevoren expliciteren met welke inzet en intentie het Rijk deelneemt aan een interbestuurlijke samenwerking.

Dit adviestraject had de Raad nimmer met goed gevolg kunnen afronden zonder de bereidheid van de vele mensen in de drie genoemde regio's om hun ervaringen met interbestuurlijke samenwerking te delen. Wij zijn hen zeer erkentelijk voor hun openhartigheid. In Bijlage IV is een overzicht van onze gesprekspartners opgenomen. Uiteraard is alleen de Raad verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

Dit advies werd voorbereid door een werkgroep van Raadsleden onder voorzitterschap van prof. Caspar van den Berg en met Peter Verheij en Kees Jan de Vet. Vanuit de staf was Veerle van den Broek aan de werkgroep verbonden. Gedurende het langlopende adviestraject leverden Mariet de Boer, Michael Mekel en Rien Fraanje op onderdelen ondersteuning.

Met de aanbevelingen in dit advies richt de Raad zich eerst en vooral tot de spelers die het Rijk vertegenwoordigen: het kabinet, rijksambtenaren en departementen. Maar de Raad verwacht dat het advies ook handvatten biedt aan de decentrale overheden om hun eigen positie te bepalen in interbestuurlijke samenwerking of om het gesprek te voeren met vertegenwoordigers van het Rijk over hoe samenwerking tussen overheden het beste vorm kan krijgen.



Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur



Rien Fraanje
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord 3

Advies 7

1 Inleiding en vraagstelling 11
- 1.1 Aanleiding 11
- 1.2 Schuivende visies op interbestuurlijke verhoudingen 12
- 1.3 Vraagstelling 16
- 1.4 Aanpak 18
- 1.5 Leeswijzer 20

2 Analysekader 21
- 2.1 Inleiding 21
- 2.2 Creatie van maatschappelijke meerwaarde 21
- 2.3 Begripsomschrijvingen 24
- 2.4 Interbestuurlijke samenwerking is geen bètawetenschap 25

3 Ervaringen in samenwerking met het Rijk 27
- 3.1 Inleiding 27
- 3.2 Het MIRT 29
- 3.3 Regio Deals 34
- 3.4 Regionale Energiestrategieën 38
- 3.5 Survey-onderzoek 42

4 Reflectie: wat gaat goed en wat kan beter? 47
- 4.1 Inleiding 47
- 4.2 Enkele algemene reflecties 48
- 4.3 Wat goed gaat 48
- 4.4 Wat beter kan 49
- 4.5 Gelijkwaardigheid als *leitmotif* bij interbestuurlijke samenwerking? 50
- 4.6 Slot 51

5 Conclusies en aanbevelingen **53**
5.1 Inleiding 53
5.2 Conclusies 54
5.3 Verwachtingen expliciteren: model voor gelijkwaardig partnerschap 55
5.4 Aanbevelingen voor een integrale werkwijze van het Rijk 60
5.5 Aanbevelingen voor een scherper beeld van de regio 61
5.6 Slot 62

Literatuur **63**

Bijlage I Adviesaanvraag 67

Bijlage II Wettelijk kader autonomie en medebewind 71

Bijlage III Model voor gelijkwaardig partnerschap 83

Bijlage IV Lijst van geraadpleegde personen 85

Bijlage V Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur **87**

Advies

Adviesvraag

Dit advies gaat over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking. De aanleiding daarvoor is een verzoek van minister Ollongren van BZK aan de Raad voor het Openbaar Bestuur om de rol van het Rijk bij de aanpak van regionale opgaven te beschouwen. In haar aanvraag geeft de minister aan dat zij de regio niet zozeer als een geografische eenheid beschouwt als wel als een interbestuurlijke coalitie om een regionale opgave aan te pakken waarbij naast verschillende overheidsniveaus ook maatschappelijke en private partners betrokken kunnen zijn. In de visie van de minister is zo'n samenwerkingsverband idealiter gebouwd op een 'gelijkwaardig partnerschap' van alle spelers; tegelijk erkent zij dat het vaak lastig is zo'n partnerschap goed vorm te geven. Bij alle deelnemers spelen namelijk 'verwachtingen en aannames over de eigen rol en die van de anderen, en die verwachtingen en aannames kunnen zeer uiteenlopen'.

Haar concrete vraag aan de Raad voor het Openbaar Bestuur luidt: *Op welke manier kan het Rijk een goede en effectieve partner zijn voor de medeoverheden zodat er gezamenlijk tot de gewenste resultaten en meer impact kan worden gekomen voor maatschappelijke opgaven, en wat is er voor nodig om een dergelijke partner te worden.*

Aanpak

De Raad heeft voor dit adviestraject drie instrumenten ingezet: literatuurstudie, een survey-onderzoek en kwalitatieve dataverzameling met (groeps) interviews met name rond enkele cases. Aan het begin van het traject voerde de Raad twee rondetafelgesprekken met de directeuren van de koepels (IPO, UvW, VNG) en sleutelpersonen bij de departementen, aangevuld met hoogleraren met expertise op het gebied van interbestuurlijke samenwerking.

Daarnaast selecteerde de Raad drie regio's om drie typen interbestuurlijke samenwerking te onderzoeken. Dat leidde tot 3 individuele en 1 groepsinterview in elke regio. Om geografisch en qua aard van de regio voor een goede spreiding te zorgen koos de Raad voor de regio's Fryslân, Noordoost Brabant en Noord-Holland Zuid. In elke regio selecteerden we drie samenwerkingsverbanden, namelijk het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), de Regionale Energiestrategie (RES) en een samenwerking voor de uitvoering van het programma dat wordt gefinancierd vanuit het Regio-Deal-programma van het ministerie van LNV dat is gericht op het verbeteren van de welvaart in brede zin.

Ten slotte heeft de Raad ook nog via het flitspanel van het ministerie van BZK een survey uitgezet.[1] 1394 ambtenaren die direct of indirect betrokken zijn bij interbestuurlijke samenwerking hebben die ingevuld. Met een dergelijke respons vindt de Raad dat hij een kwantitatief goed verantwoorde indruk heeft over wat de beelden zijn bij de verschillende groepen ambtenaren van de rol(len) van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking (huidige situatie) en de ideeën over de passende rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking.

Bevindingen

De decentrale partners ervaren de rol van het Rijk op een aantal vlakken als bijzonder positief. Een sterk punt in de Regio Deals en in het MIRT 'nieuwe stijl' is de integrale benadering van regionale opgaven. Regio's ervaren hierin een erkenning van hun unieke opgave en van de verbanden die er zijn tussen maatschappelijke problemen. De MIRT-regio's zijn blij met de nieuwe visie van I&W op het MIRT waarbij het bredere begrip 'mobiliteit' centraal staat in plaats van het beperktere 'infrastructuur'. Dat wil nog niet zeggen dat het gezamenlijk formuleren van de maatschappelijke meerwaarde nu vlekkeloos verloopt, maar men heeft op zijn minst het gevoel over hetzelfde te praten.

De gesprekspartners uit de regio noemen daarnaast met nadruk de deskundigheid van rijksambtenaren als een sterk punt van de samenwerking met het Rijk. Soms brengen vertegenwoordigers van het Rijk die kennis zelf mee, vaak treden zij juist op als makelaar in kennis en ervaring tussen verschillende regio's. Bij het MIRT en de Regio Deals waardeert men de frisse blik van de buitenstaander. In de RES is men positief over de rol van het Rijk als ondersteuner van het democratisch proces.

De knelpunten zijn in de kern terug te brengen tot drie schuurpunten. De eerste betreft de gebrekkige explicitering van de wederzijdse verwachtingen op het terrein van onder meer (financiële) inzet, ambitie, commitment, rollen en uitvoering bij aanvang van een samenwerking. Het tweede knelpunt is het onvermogen van het Rijk om integrale en opgavegerichte ambities en beleidsdoelen om te zetten in een integrale en opgavegerichte werkwijze. Als derde en laatste stelt de Raad vast dat er bij het Rijk sprake is van te weinig inhoudelijke kennis over wat er speelt in de regio's en te weinig blijk van intrinsieke belangstelling voor de zorgen en noden van de regio's.

1 https://www.flitspanel.nl/

Aanbevelingen

1. Verwachtingen expliciteren, model voor gelijkwaardig partnerschap. Bij het vormgeven van grote maatschappelijke transities waar rijksoverheidsorganisaties samenwerken met decentrale overheden, moet meer aandacht zijn voor een goed meerjarig procesontwerp. Dat wil onder andere zeggen dat het al bij aanvang van het programma helder moet zijn hoe de democratische aansturing door en verantwoording aan gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen wordt verankerd.[2] Als handvat introduceert de Raad het **Model voor gelijkwaardig partnerschap**, waarbij de overheden naar elkaar uitspreken wat hun beoogde inzet is op de volgende zes onderdelen:

- Heeft het Rijk een eigen beleidsambitie?
- Is de samenwerking facultatief of verplichtend?
- Wie betaalt?
- In hoeverre stelt het Rijk eisen aan de uitvoering?
- Wie is verantwoordelijk voor de uitvoering en wie monitort de uitvoering?
- Moeten de decentrale overheden verantwoording afleggen aan het Rijk?

2. Aanbevelingen voor een integrale werkwijze van het Rijk. Om de muren tussen departementen af te breken, dient het kabinet de grote opgaven in het regeerakkoord expliciet aan te wijzen en uiteindelijk voor elke grote opgave één minister verantwoordelijk te maken. Die werkt voor die specifieke opgave met ambtenaren van verschillende departementen en stuurt hen politiek aan. In sommige gevallen kan een speciale programmaminister uitkomst bieden, mits deze beschikt over een eigen hoofdstuk in de begroting.[3] In de afgelopen kabinetsperiode is tijdens de wat langer durende afwezigheid van minister Ollongren en bij de verdeling van haar portefeuille over twee bewindspersonen gebleken dat departementaal overstijgend werken in de rijksdienst zeer goed mogelijk is. De Raad benadrukt dat het aanwijzen van één verantwoordelijke minister voor een maatschappelijke opgave die het nieuwe kabinet politiek prioriteit wil geven, niet gepaard hoeft te gaan met een departementale herindeling. Hij is er geen voorstander van om elke vier jaar de departementale indeling op grond van politieke overwegingen op de schop te nemen. Het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO) heeft een belangrijke rol om na de politieke prioriteitstelling de interne Rijksorganisatie zo vorm te geven dat de ministers zich op hun politieke prioriteiten kunnen richten en geen tijd en energie verloren gaat aan organisatorische verschuivingen en herindelingen. Juist om de grenzen tussen

2 Vgl. ook het 4W-model van de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020): Wat, Wie, Wie doet wat, Waarmee.

3 Geut, Van den Berg & Van Schaik, 2010; Korsten, Breed & De Jong, 2011

departementen te laten vervagen, moeten ambtenaren van verschillende departementen worden uitgedaagd om met elkaar aan één opgave te werken. Maak het departement van BZK nog scherper dan nu verantwoordelijk voor het stelsel van interbestuurlijke samenwerking, met als doel het vergemakkelijken van de samenwerking tussen decentrale overheden en het Rijk. Concreet kan dat betekenen dat de minister altijd wordt betrokken bij wetgeving die het takenpakket, de financiën en bevoegdheden van decentrale overheden raken. De minister van BZK dient verder ook kaders te stellen waaraan het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking dient te voldoen. Daaraan zijn (juist) ook de sectorale departementen gehouden die met de decentrale overheden interbestuurlijk samenwerken.

3. Aanbevelingen voor een beter begrip van de regio

- Bevorder op rijksniveau de kennis over regio's en de kennisuitwisseling tussen Rijk en regio op ambtelijk en bestuurlijk niveau.
- Vanuit het kader dat de minister van BZK voor interbestuurlijke samenwerking heeft opgesteld, dient elk departement met een politieke opdracht die interbestuurlijk gerealiseerd moet worden een heldere en breed uitgedragen visie te formuleren op hoe het interbestuurlijk werken in de eigen departementale organisatiestructuur ingebed en geborgd is.
- Zorg ervoor dat het gedachtengoed en de instrumenten van interbestuurlijk en gebiedsgericht werken gemeengoed worden binnen de rijksdienst. Besteed hier in het dagelijks werk en in trainings- en opleidingsprogramma meer aandacht aan, van de rijkstrainees tot en met de ABD.
- Stel rijksambtenaren aan die werken in de regio en daar het Rijk integraal (bovendepartementaal) kunnen vertegenwoordigen. Geef deze ambtenaren voldoende mandaat om te handelen namens het Rijk. Maar maak het ook mogelijk om aan personele uitwisseling te doen: rijksambtenaren die een tijd bij decentrale overheden werken en andersom.

Slot

Het thema 'interbestuurlijk samenwerken' verdient een prominente plek in het volgende regeerakkoord. Het nieuwe kabinet dient zijn inzet in de samenwerking met de decentrale overheden te expliciteren en daarbij aan te geven hoe het het interbestuurlijk, regionaal en gebiedsbericht werken verder gaat inbedden in de organisatie van de rijksdienst. De Raad vindt het raadzaam dat de aankomende coalitiepartijen in het licht van alle grote opgaven een apart hoofdstuk in het regeerakkoord opnemen waarin stevige afspraken staan over de wijze van interbestuurlijke samenwerking en uitvoering.

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 AANLEIDING

Het politiek-bestuurlijke en bestuurskundige *discours* werd aan het begin van deze eeuw gekenmerkt door een sterke behoefte aan overzicht en structuur. 'Je gaat erover of niet' was de gevleugelde titel van een adviesrapport waarin werd betoogd dat niet teveel overheden zich tegelijk met een opgave moeten bezighouden.[4] Dit denken was zo dominant dat de kersverse minister-president Mark Rutte op 27 oktober 2010 in zijn eerste regeringsverklaring deze vijf woorden een prominente plaats gaf. Van dezelfde school was het zogenoemde 'twee-bestuurslagenprincipe' waarmee werd uitgedrukt dat maximaal twee bestuurslagen over een bepaalde taak mogen gaan.[5] Politici en bestuur hadden zo kort geleden een uitgesproken hekel aan bestuurlijke drukte; bevoegdheden en verantwoordelijkheden moesten vooral helder zijn afgebakend en onderscheiden.

Hoe anders is dat iets meer dan een decennium later. Inmiddels gaat het over 'multilevel governance', een meervoudige democratie en vooral: één overheid. Een effectieve aanpak van nauw met elkaar verweven maatschappelijke opgaven vraagt om samenwerkende overheden waarbij elke bestuurslaag inbrengt waar die sterk in is. De schijnbare zekerheid die de eenduidigheid van 'Je gaat erover of niet' bood, is losgelaten. Daar zijn oude vragen voor in de plaats gekomen. Want bij werken als één overheid en interbestuurlijke samenwerking zijn afstemming en werkafspraken onontbeerlijk. Deze werkwijze lijkt bovendien een zekere gelijkwaardigheid tussen de samenwerkende partners te veronderstellen, maar de praktijk laat zien dat van die nevengeschiktheid vaak geen sprake is.

Dit advies gaat over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking. De aanleiding daarvoor is een verzoek van minister Ollongren van BZK aan de Raad voor het Openbaar Bestuur om de rol van het Rijk bij de aanpak van regionale opgaven te beschouwen. In haar aanvraag geeft de minister aan dat zij de regio niet zozeer als een geografische eenheid beschouwt als wel als een interbestuurlijke coalitie om een regionale opgave aan te pakken waarbij naast verschillende overheidsniveaus ook maatschappelijke en private partners betrokken kunnen zijn. In de visie van de minister is zo'n samenwerkingsverband idealiter gebouwd op een 'gelijkwaardig partnerschap' van alle spelers; tegelijk erkent zij dat het vaak lastig is zo'n partnerschap goed vorm

4 Gemengde commissie bestuurlijke organisatie 2005
5 Raad voor het Openbaar Bestuur 2011

te geven. Bij alle deelnemers spelen namelijk 'verwachtingen en aannames over de eigen rol en die van de anderen, en die verwachtingen en aannames kunnen zeer uiteenlopen'.[6]

De minister stelt in haar adviesaanvraag dat uit onderzoek blijkt dat aard en omvang van hedendaagse maatschappelijke opgaven vragen om een interbestuurlijke benadering met een door alle deelnemers gedeelde probleemdefinitie en een gedeelde oplossing; maar de werkwijze van de verschillende overheden, de bestuurlijke organisatie van het Rijk in vakdepartementen en ook de wettelijke kaders en regelgeving zijn nog in sterke mate ingericht vanuit het paradigma 'je gaat erover of niet'.[7] Dit botst in de praktijk met elkaar. Het is daarom dat de minister de ROB vraagt hoe het Rijk zichzelf in interbestuurlijke relaties het best kan positioneren en kan bewegen.

1.2 SCHUIVENDE VISIES OP INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

Het misverstand van de aanduiding 'Het Huis van Thorbecke' is de impliciete veronderstelling dat de Nederlandse bestuurlijke organisatie met drie 'verdiepingen' in beton zou zijn gegoten. Thorbecke heeft het sowieso 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.[8] In lijn met dit bestuurskundige ideaal, heeft de praktijk inmiddels aangetoond dat de inrichting van het binnenlands bestuur voortdurend in beweging is en als uitvloeisel daarvan dat het debat over de interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden ook constant wordt gevoerd. Vaak wordt dat debat gereduceerd tot de vraag naar de juiste organisatie, een passende structuur en de heilige schaal. Een korte historische terugblik laat dat zien.

Na WOII richt het debat over de interbestuurlijke verhoudingen zich op de vraag of Nederland behoefte heeft aan een vierde bestuurslaag. Met om en nabij de duizend gemeenten en elf provincies was het gevoel dat de kloof tussen lokaal en middenbestuur groot was en dat een vierde regionale tussenlaag dat gat kon dichten. Een adviesraad komt in 1972 nog tot een voorstel om 44 regio's in te stellen.

Kort daarna verandert de dominante blik. In 1976 komt het kabinet-Den Uyl met een Ontwerpweg reorganisatie binnenlands bestuur dat de dan bestaande 11 wil omvormen naar 24 provincies. De Commissie-Montijn intro-

6 Zie bijlage I voor de adviesaanvraag aan de ROB over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking
7 Van den Berg en Fraanje 2020
8 Toonen, TH. A. J. 1987

duceert eind jaren tachtig met de beroemde nota's 'Besturen op niveau' zeven zogenoemde stadsregio's waarbij rond de vier grote steden, Eindhoven, Twente en Arnhem-Nijmegen niet-vrijblijvende regionale samenwerking wordt opgezet. Begin jaren negentig ontstaat een debat of die stadsregio's rond Rotterdam en Amsterdam niet omgevormd zouden moeten worden tot zogenoemde stadsprovincies, een soort gemeente- en provincievrije nieuwe bestuurslaag. De plannen daartoe zijn al vergevorderd; referenda in de twee grootste steden van ons land blokkeren uiteindelijk de implementatie ervan.

Rond de eeuwwisseling slaat het debat in meerdere opzichten om. Aanvankelijk blijft het structuurdebat dominant, waarbij niet pleidooien voor provinciale schaalverkleining maar schaalvergroting dominant worden. Tal van rapporten bepleiten de vorming van zo'n vijf landsdelen waarbij een van de lastigste kwesties is of de Randstad één landsdeel zou moeten worden of met een Noord- en Zuidvleugel zou moeten worden opgedeeld. Tegelijk ontstaat er een sterke drang naar overzicht en scherpe afbakening van taken en verantwoordelijkheden met voorstellen voor het hierboven al genoemde twee-bestuurslagenprincipe en 'je gaat erover of niet'.

Maar daarnaast verplaatst het debat zich ook meer naar de inhoud. Daarbij staat vooral de vraag centraal: hoe verdelen we de taken zo effectief en efficiënt mogelijk? Welke bestuurslaag is het beste toegerust om een bepaalde verantwoordelijkheid te dragen? Sinds het kabinet-Balkenende I zien we ook in dat opzicht enkele golfbewegingen.

2002-2006: Van centralisatie naar afschaling

Aan het begin van deze eeuw komen de verhoudingen tussen de bestuurslagen onder druk te staan. De plannen van de kabinetten-Balkenende I (2002) en II (2003-2006) neigen in eerste instantie naar centralisatie van bevoegdheden.[9] Maar er is ook een groeiende overtuiging dat bepaalde opgaven beter door gemeenten en provincies vervuld kunnen worden dan door het Rijk. In deze periode worden taken afgeschaald met als basis het idee dat elke taak zijn optimale schaalniveau heeft. De rol van het Rijk bij deze afschaling van taken bestaat uit het kader stellen om de constitutionele verhoudingen te borgen en het opstellen van de randvoorwaarden voor het uitvoeren van de taken.

9 Ministerie van BZK 2014

2007-2012: De opkomst van multi-level governance en horizontale samenwerking

De decentralisatie van taken was al eerder door het Rijk in gang gezet, maar het kabinet-Balkenende IV (2007-2010) zet een ware decentralisatiegolf in gang. Het onderliggende principe is dat overheidstaken op een zo laag mogelijk niveau belegd moeten worden (het subsidiariteitsbeginsel)[10] omdat de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat het beste in staat zou zijn om maatwerk te leveren en weet welke behoeften in de samenleving leven.[11]

Taken worden op twee manieren gedecentraliseerd. In de eerste variant maakt het Rijk beleid dat een lagere overheid vervolgens uitvoert (administratieve decentralisatie). In de tweede variant geeft het Rijk de lagere overheid beleidsvrijheid bij de uitvoering (politieke decentralisatie). Het risico daarbij is wel dat een veelheid aan arrangementen voor interbestuurlijk toezicht voor bestuurlijke drukte zorgt.[12] Men tracht dit op te lossen door decentrale overheden meer beleidsvrijheid te geven, maar de afbakening van taken zorgt voor discussie.[13] Er ontstaat een spanning doordat hiërarchie en gelijkwaardigheid gelijktijdig nagestreefd worden. Formeel is er wellicht geen hiërarchie tussen bestuurslagen, maar materieel is de positie van het Rijk financieel en qua bevoegdheden sterker.[14] Dit zorgt voor een spanning tussen autonomie en medebewind.[15]

Het concept *multi-level governance*, dat in de jaren 1990 in de bestuurswetenschappen ontwikkeld werd, wordt breder in het praktische discours geïntroduceerd.[16] Dit houdt onder meer in dat verschillende lagen van de overheid samenhangende diensten leveren aan de burger. Goede interbestuurlijke verhoudingen en onderlinge samenwerking vindt het Rijk hierbij van groot belang.[17] Het kabinet-Rutte I wil in 2010 de taakverdeling tussen ministeries verduidelijken om de provincies en gemeenten meer beleidsvrijheid te geven.[18] Het gaat aan het eind van deze periode niet langer alleen over de taakverdeling tussen de bestuurslagen, maar juist over de horizontale samenwerking tussen gemeenten en het denken vanuit 'de regio'.

10 Raad van State 2009
11 Ministerie van BZK 2009
12 Ministerie van BZK 2014
13 Raad voor het Openbaar Bestuur 2020 (1)
14 Raad van State 2009
15 idem
16 Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. 1996
17 Ministerie van BZK 2009
18 VVD en CDA 2010

2013-2016: De opkomst van regionalisering

Daar waar de Raad hierboven heeft vastgesteld dat sinds de millenniumwisseling de aandacht bij de interbestuurlijke samenwerking verschoof van structuur naar inhoud, geldt daar voor het kabinet-Rutte II een uitzonderling. In het regeerakkoord hebben VVD en PvdA ferme voornemens opgenomen ten aanzien van het binnenlands bestuur. De partijen spreken de ambitie uit te komen tot gemeenten van minimaal honderdduizend inwoners en tot vijf landsdelen waarbij in ieder geval Noord-Holland, Utrecht en Flevoland tot een nieuw te vormen eenheid moeten fuseren. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken stuit na zijn aantreden meteen op groot verzet en besluit na enige tijd dat het kabinet hier geen verdere energie aan zou moeten besteden. De gevolgen van het stil afvoeren van deze grootse ambities van het prioriteitenlijstje van dit kabinet, werken echter door tot vandaag: elk pleidooi voor aanpassing van de bestuurlijke organisatie wordt sindsdien met – al dan niet expliciete – verwijzing naar dit echec in de kiem gesmoord. Aan het einde van deze kabinetsperiode verschuift het rapport *Maak Verschil* van de Studiegroep Openbaar Bestuur de discussie naar het regionaal, opgavegericht werken waardoor bestuurlijke herindeling naar de achtergrond verdween.

Het tweede kabinet-Rutte heeft echter meer in gang gezet. In 2013 leggen het Rijk en de decentrale overheden in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen vast hoe zij voortaan willen samenwerken. Om te garanderen dat de gemaakte afspraken ook worden nageleefd, wordt de Raad van State gevraagd elke vier jaar in een beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen te rapporteren.[19] Ondanks alle goede bedoelingen die met de Code worden vastgelegd, zijn de decentrale overheden kritisch over onder meer de ondersteuning die zij krijgen bij de uitvoering van nieuwe taken. Daarnaast constateren gemeenten dat het moeilijk is om het omvangrijke pakket aan taken dat vanaf 1 januari 2015 naar gemeenten is gedecentraliseerd adequaat uit te voeren vanwege de gebrekkige financiële middelen.[20] Bovendien vinden veel gemeenten dat het Rijk te dwingend de randvoorwaarden bepaalt, waardoor maar weinig vrije beleidsruimte voor hen overblijft. De metafoor van 'de gemeente als rijksuitvoeringsorganisatie' komt geregeld naar voren.

Regio's worden rond deze tijd geconceptualiseerd als *daily urban systems*, waarbij een stedelijke regio wordt gedefinieerd door het gebied waarbinnen zich de meeste dagelijkse verplaatsingen voordoen (woon-werkverkeer, school, vrije tijd). Regio's zijn groter dan gemeenten, maar vallen niet samen met 's lands provincie-indeling. De omvang van de regio kan verschillen per opgave. Het debat over de bestuurlijke structuur verdwijnt in deze periode naar de achtergrond; de focus ligt vooral op de organisatie van de opgave.

19 Raad van State 2013
20 idem

2017-2020: Taakgericht regio-denken

De reden om meer op de inhoud van een vraagstuk te focussen bij interbestuurlijke samenwerking en regionalisering, is het feit dat de inhoud van het probleem per regio kan verschillen.[21] Nederland zou zelfs economische groei laten liggen door suboptimale inrichting van het openbaar bestuur.[22] Het Nederlands openbaar bestuur moet 'de-hiërarchiseren', maar regionale samenwerking mag niet te vrijblijvend zijn. In het regeerakkoord van Rutte III worden nieuwe regionale programma's aangekondigd[23], naast *Citydeals* komen er ook Woondeals en Regio Deals. Maar het ontbreekt aan een omvattende visie op de regio als focusgebied voor ontwikkeling, de vraag naar legitimiteit en effectiviteit van regionaal werken blijft onbeantwoord [24]. Het verduurzamingsbeleid wordt met de Regionale Energiestrategie (RES) via de regio vormgegeven. De gezamenlijke overheden zijn van mening dat het opereren als één overheid noodzakelijk is om het vertrouwen van de burger (terug) te winnen.[25]

Steeds meer maatschappelijke opgaven worden op sub- en supranationaal niveau aangepakt. Echter, uit evaluatie van het ministerie van BZK blijkt dat de grondwettelijke autonomie van lokale overheden zich niet goed verhoudt tot hun financiële afhankelijkheid van het Rijk.[26] Daarnaast is democratische controle steeds moeilijker uit te oefenen door de complexe intergemeentelijke samenwerkingsconstructies die voortkomen uit het decentraliseren van taken zonder de organisatie van het binnenlands bestuur daar op af te stemmen.[27] Het kabinet-Rutte III (2017-2021) is geen voorstander van een nieuwe bestuurslaag in de vorm van regio's. Liever ziet het de kennispositie van lokale overheden versterkt in de vorm van een gezamenlijke kennisinfrastructuur en wil het nadenken over de mogelijkheden van differentiatie in de toedeling van taken.[28]

1.3 VRAAGSTELLING

Bovenstaande historie van de interbestuurlijke verhoudingen in vogelvlucht laat zien dat het Rijk inmiddels tot de overtuiging is gekomen dat het moet werken vanuit het perspectief van één overheid en tegelijkertijd dat 'de' regionale opgave en de regionale context sterk van elkaar verschillen en dat elke interbestuurlijke samenwerking daarom ook een kwestie van maatwerk is. Dat vraagt een grote adaptiviteit en flexibiliteit van het Rijk. Wat daar door-

21 Minister van BZK 2014
22 Studiegroep Openbaar Bestuur 2016, p22
23 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie 2017
24 Zie Schaap e.a., 2017 voor een beschouwing van het concept 'regio' in dit regeerakkoord
25 Ministerie van BZK 2018
26 Ministerie van BZK 2019
27 Boogers, M. et al 2019
28 Ministerie van BZK 2019

heen speelt is dat het Rijk zich daarbij de ambitie oplegt om vanuit gelijkwaardigheid samen te werken met de medeoverheden. Tegelijk ervaart het Rijk dat het lastig is om onder woorden te brengen wat die gelijkwaardigheid inhoudt, en deze handen en voeten te geven.

De minister van BZK heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur gevraagd om met adviezen te komen hoe het Rijk in deze complexe context zijn rol adequaat kan oppakken. Haar vraag luidt concreet:

Op welke manier kan het Rijk een goede en effectieve partner zijn voor de medeoverheden zodat er gezamenlijk tot de gewenste resultaten en meer impact kan worden gekomen voor maatschappelijke opgaven, en wat is er voor nodig om een dergelijke partner te worden.

De minister heeft deze hoofdvraag verder uitgesplitst in de volgende acht deelvragen:

- Bij het oppakken van welke opgaven zou een gelijkwaardig partnerschap tussen de overheden het meest passend zijn, en bij welke opgaven ligt een andere vorm van samenwerking meer voor de hand?
- Welke verschillende rollen neemt het Rijk in, in huidige interbestuurlijke samenwerking, en welke rollen zijn het meest passend bij gelijkwaardig partnerschap?
- Welke verbeterpunten ziet u op dit moment in de praktijk bij interbestuurlijke samenwerking ten aanzien van de rolneming door het Rijk?
- Welke knelpunten ziet u in de huidige Organisatie en werkwijze van het Rijk om de voor gelijkwaardige interbestuurlijke samenwerking benodigde rollen aan te kunnen nemen?
- Welke knelpunten ziet u in het beschikbare instrumentarium en binnen de huidige wettelijke kaders voor het Rijk de voor gelijkwaardige interbestuurlijke samenwerking benodigde rollen aan te kunnen nemen?
- Wat hebben medeoverheden nodig om een effectieve (gelijkwaardige) partner voor het Rijk te zijn?
- Welk ontwikkelperspectief ziet u om tot succesvolle interbestuurlijke samenwerking te komen en wat zijn de belangrijkste eerste stappen daarbij?
- Welke rol kan monitoring en evaluatie spelen in dit ontwikkelperspectief om tot succesvolle interbestuurlijke samenwerking te komen?

1.4 AANPAK

De Raad heeft voor dit adviestraject drie instrumenten ingezet: literatuurstudie, een survey-onderzoek en kwalitatieve dataverzameling met (groeps) interviews met name rond enkele cases. Om te beginnen zijn de centrale concepten uit de vraagstelling gedefinieerd en geoperationaliseerd. Hierbij maakt de Raad gebruik van het analysekader dat de Amerikaanse hoogleraar Mark Moore heeft ontwikkeld voor strategisch overheidshandelen in de publieke sector[29] (zie hoofdstuk 2).

Aan het begin van het traject voerde de Raad twee rondetafelgesprekken met de directeuren van de koepels (IPO, UvW, VNG) en sleutelpersonen bij de departementen, aangevuld met hoogleraren met expertise op het gebied van interbestuurlijke samenwerking. Daarnaast selecteerde de Raad drie regio's om drie typen interbestuurlijke samenwerking te onderzoeken. Dat leidde tot 3 individuele en 1 groepsinterview in elke regio. Om geografisch en qua aard van de regio voor een goede spreiding te zorgen koos de Raad voor de regio's Fryslân, Noordoost Brabant en Noord-Holland Zuid. In elke regio selecteerden we drie samenwerkingsverbanden, namelijk het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), de Regionale Energiestrategie (RES) en een samenwerking voor de uitvoering van het programma dat wordt gefinancierd vanuit het Regio Dealprogramma van het ministerie van LNV dat is gericht op het verbeteren van de welvaart in brede zin.

Bij de afweging welke samenwerkingsprogramma's als case voor dit advies zouden dienen, heeft de Raad gezocht naar typen samenwerkingstrajecten die duidelijk van elkaar verschillen voor wat betreft thema, governance en de rol van het Rijk. Het MIRT komt voort uit een langetermijnvisie van het Rijk tot 2040. De RES en Regio Deals zijn verbonden aan deze kabinetsperiode. Voor uitvoering van de MIRT-trajecten is Nederland ingedeeld in vijf regio's. Voor de RES zijn dit er dertig. Voor de Regio Deals is er geen vast aantal, elke constellatie van samenwerkende partijen in een zelfbepaalde regio kan een aanvraag indienen. Tot heden zijn 30 Regio Deals gesloten.[30]

De MIRT-trajecten hebben vooral een technisch karakter. Het gaat om aanleg en verbetering van weg-, spoor- en watertrajecten. Rijk en regio investeren beide in de trajecten.

29 Moore, M. H. 2012
30 Ministerie van LNV 2020

Bij de RES'en is de taakverdeling tussen Rijk en regio nog niet volledig uitgekristalliseerd. Bij de 30 regio's is een deeltaak neergelegd voortkomend uit een nationale opgave omschreven in het klimaatakkoord: het verminderen van de CO_2-uitstoot in 2030 tot de helft van 1990. De opgave is in eerste instantie ruimtelijk-technisch: onderzoeken waar en hoe het best duurzame elektriciteit op land (wind en zon) opgewekt kan worden en welke warmtebronnen te gebruiken zijn zodat wijken en gebouwen van het aardgas af kunnen. Maar omdat het steeds de vraag is of de gevonden oplossingen maatschappelijk acceptabel en financieel haalbaar zijn, heeft deze opgave een grote maatschappelijke component.

De Regio Deals ten slotte maken onderdeel uit van een programma waarin Rijk en regio samenwerken aan een betere woon-, werk- en leefomgeving voor bewoners en ondernemers in de regio Daarbij gaan de samenwerkende overheden uit van het begrip 'brede welvaart'. Het Rijk investeert in totaal € 950 miljoen voor de maatregelen. De regio's verdubbelen dat bedrag. Vrijwel altijd maken bedrijfsleven en kennisinstellingen onderdeel uit van de Regio Deal.

Bij elk van de trajecten sprak de Raad met de voor het traject verantwoordelijke **bestuurder** in de regio. Dit waren gedeputeerden, burgemeesters of wethouders. De **ambtelijk** verantwoordelijken voor deze trajecten brachten we per regio bijeen voor een groepsgesprek, met het doel ook een dialoog op gang te brengen over sterke punten en knelpunten in de samenwerking en specifiek de rol van het Rijk daarin.

Ten slotte heeft de Raad ook nog via het flitspanel van het ministerie van BZK een survey uitgezet.[31] 1394 ambtenaren die direct of indirect betrokken zijn bij interbestuurlijke samenwerking hebben die ingevuld. Met een dergelijke respons vindt de Raad dat hij een kwantitatief goed verantwoorde indruk heeft over wat de beelden zijn bij de verschillende groepen ambtenaren van de rol(len) van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking (huidige situatie) en de ideeën over de passende rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking.

31 https://www.flitspanel.nl/

1.5 LEESWIJZER

Het hiernavolgende hoofdstuk 2 geeft een schets van het maatschappelijke-meerwaarde model van Mark Moore en doet een poging dat model toepasbaar te maken voor een studie naar interbestuurlijke samenwerking. Hoofdstuk 3 is het hart van dit rapport. Daarin staan de uitkomsten van de gesprekken die we in de regio hebben gevoerd over de samenwerking tussen de overheden bij het MIRT, de RES en de Regio Deals. Bovendien is in dit hoofdstuk een paragraaf opgenomen waarin de uitkomsten van de enquête staan weergegeven. Het vierde hoofdstuk reflecteert op de uitkomsten van de casestudies en het survey-onderzoek en ordent deze. Het vijfde en laatste hoofdstuk komt tot conclusies en verbindt daar aanbevelingen aan. In de bijlagen zijn enkele deelstudies te vinden, onder meer naar het wettelijke kader van interbestuurlijke samenwerking en overzicht van eerder door de Raad gepubliceerde adviezen over de rol van het Rijk en interbestuurlijke samenwerking.

2 Analysekader

2.1 INLEIDING

Het Rijk is al enige tijd op zoek naar een nieuw referentiekader om naar de bestuurlijke en maatschappelijke werkelijkheid te kunnen kijken. Enkele decennia lang is een klassiek *input-throughput-output* model leidend geweest dat het beste past bij het bestuurskundige paradigma van New Public Management (NPM). Daarbij is een bedrijfskundige benadering van het openbaar bestuur dominant; de overheid moet volgens een bedrijfsmatige logica opereren waarbij duidelijk moet zijn of een investering leidt tot een bij voorbaat SMART-geformuleerde doelstelling.[32] De kritiek op dit denken is veelzijdig en divers, maar in de kern komt het erop neer dat NPM geen recht doet aan de veelheid van aspecten waarmee overheden – in tegenstelling tot ondernemingen – rekening moeten houden.[33] Overheidsorganisaties zijn niet via maximalisatie van winst gericht op zelfbehoud, maar zouden een maatschappelijke belang moeten dienen. Daarbij dienen ze rekening te houden met belangrijke aspecten als politieke steun, maatschappelijk draagvlak, rechtmatigheid en vereisten van goed en zorgvuldig bestuur.

Tal van denkers hebben inmiddels alternatieve conceptuele modellen doordacht en ontworpen die tegemoet moeten komen aan de bekritiseerde eenzijdigheid van NPM.[34] In Nederland heeft onder meer de *Public Value Management*-benadering van Mark Moore weerklank gevonden. Daarmee ligt het voor de hand om de bril van de maatschappelijke meerwaarde ook toe te passen op interbestuurlijke samenwerking en de rol van het Rijk daarbij. Dit hoofdstuk beoogt Moore's benadering van de creatie van maatschappelijke meerwaarde toepasbaar te maken voor dit adviestraject.

2.2 CREATIE VAN MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Voor een juist begrip van Moore's benadering heeft de Raad ervoor gekozen om *public value* te vertalen als 'maatschappelijke meerwaarde'. Hiermee wordt het concept duidelijk onderscheiden van publieke waarde(n) in de betekenis van 'beginselen van goed bestuur'. Voorbeelden van te creëren maatschappelijke meerwaarde zijn volksgezondheid, bereikbaarheid of een aantrekkelijk landschap. Die zijn van een andere orde dan de beginselen zoals rechtmatigheid, rechtszekerheid, integriteit en responsiviteit.[35] Kortom, maatschappelijke meerwaarde in het model van Moore gaat over maatschappelijke

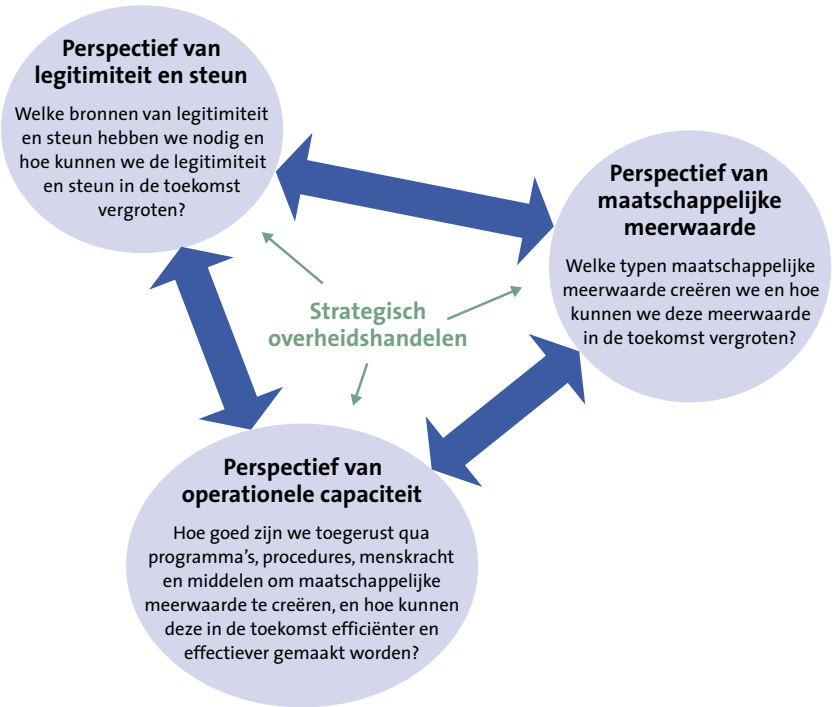
32 Hood, C. 1991
33 Drechsler, W. 2005
34 Torfing, J. et al 2020
35 Bovens et al 2017, pp. 28-33

opgaven, terwijl publieke waarden in de zin van beginselen van goed bestuur gaan over de morele principes of standaarden die hooggehouden dienen te worden in een democratische rechtsstaat.

In het model van Moore hangt de mate van het succes van een overheidsorganisatie af van het samenspel van drie elementen:

- de maatschappelijke meerwaarde die de organisatie wil voortbrengen, bijvoorbeeld duurzame energievoorziening (RES), brede welvaart (Regio Deals) en bereikbaarheid (MIRT), maar ook: ruimtelijke kwaliteit, veiligheid, kansengelijkheid of sociale zekerheid. Het moet helder zijn wélke maatschappelijke meerwaarde gecreëerd dient te worden; deze vormt het bestaansrecht van de organisatie.
- de legitimiteit en de steun die de organisatie van haar stakeholders krijgt (licence to operate), en
- de operationele capaciteit van de organisatie. Daarbij gaat het om de mensen, middelen, processen en structuren die nodig zijn om de beoogde maatschappelijke meerwaarde voort te brengen.

Figuur 2.1 **Creatie van maatschappelijke meerwaarde volgens Mark Moore** [36]



36 Moore, M. H. 2012

Om succesvol strategisch te handelen moet een overheidsorganisatie:

1. eenduidig definiëren welke maatschappelijke meerwaarde zij wil creëren;
2. een duidelijke legitimiteit hebben op grond van zowel een mandaat voortvloeiend uit wet- en regelgeving, als door steun vanuit belanghebbende partijen; en:
3. over de benodigde capaciteit beschikken om te kunnen waarmaken wat zij wil bereiken. Wanneer een organisatie niet aan alle drie deze voorwaarden voldoet, is zij niet in staat om duurzaam maatschappelijke meerwaarde te realiseren.

In de ideale situatie is er voortdurende aandacht voor elk van deze drie elementen en neemt de kracht van de organisatie steeds toe doordat verbeteringen van één element de weg vrijmaken voor verdere verbeteringen in de andere elementen: een opwaartse spiraal. Zo kunnen organisaties niet alleen zorgen voor maatschappelijke meerwaarde op een effectieve, gelegitimeerde en efficiëntie wijze, maar stellen zij ook het eigen overleven in een turbulente politieke en maatschappelijke context veilig. Het model van Moore biedt een mogelijkheid om overheidshandelen te conceptualiseren en is als zodanig een hulpmiddel om erover in gesprek te gaan. De operationalisering van de drie elementen is taak- en contextafhankelijk, en dus voor elke organisatie verschillend.

Het model van Moore is oorspronkelijk gericht op het functioneren van afzonderlijke organisaties. In het Nederlandse openbaar bestuur is de afgelopen jaren steeds meer de nadruk komen te liggen op het idee dat maatschappelijke meerwaarde niet door afzonderlijke organisaties wordt gerealiseerd ('Je gaat erover of niet') maar in samenwerking tussen, en met gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere organisaties en meerdere bestuurslagen. De benadering van Moore past ook bij die nieuwe realiteit.

Met het gegeven dat een bepaalde opgave interbestuurlijk wordt aangepakt zijn er twee belangrijke aandachtspunten in het kader van Moore. Ten eerste is het niet één overheid(sorganisatie) die efficiënt en effectief strategisch moet handelen op basis van een balans tussen de drie domeinen, maar zijn het er meerdere tegelijkertijd en in samenhang. Ze ondernemen gezamenlijk een strategische activiteit maar kunnen verschillen in de operationalisering van de maatschappelijke meerwaarde die ze willen creëren – al was het alleen maar vanwege het verschil tussen bijvoorbeeld nationaal en regionaal belang. Ook moeten zij op hun eigen niveau financiële en inhoudelijke steun verwerven, moet het proces democratisch legitiem verlopen, en moeten zij hun operationele capaciteit gezamenlijk maar ook elk voor zich op orde hebben. De drie

elementen van Moore moeten dus op het niveau van het samenwerkingsverband in orde zijn, maar ook op het niveau van elk van de deelnemende organisaties.

Ten tweede is interbestuurlijke samenwerking ook al een vorm van operationele capaciteit inzetten op zich. Het is een gezamenlijk proces met een bijbehorende *governance*structuur en procedures waar meer tijd en aandacht aan besteed moet worden dan wanneer slechts een overheid een opgave uitvoert. Het is een vorm van 'opereren' die gekozen wordt omdat de inbreng van meerdere overheden nodig is om het doel te kunnen realiseren.

Voorbeeld van de samenhang van domeinen bij overheidshandelen

Als voorbeeld noemen we een college van B&W dat het voornemen heeft een nieuw wijkcentrum te bouwen. Hiermee wil het de sociale cohesie in de buurt bevorderen (maatschappelijke meerwaarde creëren). De gemeenteraad stemt vooralsnog niet in met dat plan, omdat er onvoldoende participatie vanuit de wijk is geweest bij de totstandkoming van de plannen (democratische legitimatie ontbreekt en financiële steun ook). Het college wordt teruggestuurd naar de wijk. Uit participatie van de inwoners komt naar voren dat het wijkcentrum beter geïntegreerd kan worden met een dokterspraktijk en een infopost voor ouderen (maatschappelijke meerwaarde anders gedefinieerd). Dit betekent dat het college fondsen slim kan combineren (vergroting financiële steun). Maar het wordt dan wel een publiek-private samenwerking (wijziging operationele capaciteit). In deze vorm kan de gemeenteraad met het plan instemmen (democratische legitimiteit) en zegt hij het geld toe (financiële steun).

2.3 BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN

Uitgaand van het analysekader van Moore, definieert de Raad de centrale concepten in de vraagstelling van dit advies als volgt:

- **Interbestuurlijke samenwerking** is een samenwerking tussen overheidsorganisaties van verschillende bestuurslagen, waarbij de partners:
  - gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het voortbrengen van een bepaalde geëxpliciteerde *maatschappelijke waarde*,
  - zich inspannen voor *legitimiteit en draagvlak* voor de samenwerking bij stakeholders, en
  - elk de benodigde *capaciteit* ter beschikking stellen zodanig dat de gecombineerde inspanningen leiden tot een maximale maatschappelijke meerwaarde.

- **Het Rijk** is een verzamelnaam voor verschillende bestuurlijke gremia en actoren die gezamenlijk de Rijksoverheid vormen. Dit betreft natuurlijk de verschillende ministeries, maar ook zbo's, agentschappen en uitvoeringsorganisaties die op titel van de rijksoverheid acteren.

- **De rol van het Rijk in interbestuurlijke samenwerking**: een verzameling van vaardigheden, (financiële) middelen, verantwoordelijkheden en stijl die het Rijk of een rijksonderdeel inzet in het plannen en uitvoeren van een beleidsstrategie waarbij meerdere bestuurslagen samen maximale maatschappelijke meerwaarde genereren. Een goede rolinvulling van alle partners is een randvoorwaarde om met succes interbestuurlijke opgaven aan te gaan. Voor het Rijk denken we hierbij ook aan de aanpassingen van wet- en regelgeving, maar ook aan het arrangeren van voorzieningen en instrumenten of het beschikbaar stellen van financiën voor zover die alleen op rijksniveau geregeld kunnen worden.

2.4 INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING IS GEEN BÈTAWETENSCHAP

Spreken over rollen impliceert dat er duidelijk afgebakende en te definiëren taken zijn. Dat is geenszins het geval. Een typologie van rollen is slechts een constructie, een handvat voor partijen om met elkaar zoveel mogelijk over hetzelfde te spreken zodat zij van elkaar weten wat wordt bedoeld en wat zij van elkaar mogen verwachten. Het is dus belangrijk om te realiseren dat er geen vaste, eendimensionale modellen voor effectieve samenwerking bestaan – bij opgave a hoort rolinvulling b – omdat in elk samenwerkingsverband de parameters variëren, bijvoorbeeld de financieringsrelatie, het aantal partners, de schaal, de complexiteit van de opgave, de tijdsduur enzovoort. Bovendien kan de verhouding tussen het Rijk en de medeoverheden door de tijd heen variëren. Er zijn voor het Rijk in een traject bijvoorbeeld fasen van sturen en fasen van loslaten.

Daar komt nog bij dat het kiezen van een bepaalde rol geen objectieve keuze is. In 'Loslaten met vertrouwen' (2012) introduceerde de Raad voor het Openbaar Bestuur de zogenoemde Overheidsparticipatietrap met vijf rollen: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren. Daarbij maakte de Raad een belangrijk voorbehoud dat ook hier geldt: 'voor de overheid bestaat niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd.'[37] Kortom: de opvatting over de beste rol van het Rijk is veelal een politieke keuze waarover politieke strijd gevoerd dient te worden. Elk politiek-ideologisch vertrekpunt leidt tot een andere visie op de rol van de overheid.

37 Raad voor het openbaar bestuur 2012 (2), p 68

Dit betekent ook wat voor de advisering van de Raad. Hij kan niet tot een aanbeveling komen welke rol het Rijk bij welke opgave zou moeten innemen. Dat is – als gezegd – onderwerp van politiek debat. Het is dus niet aan de Raad om aan te geven welke rol het Rijk zou moeten vervullen, maar wel hoe het zijn gekozen rollen goed kan vervullen. Kortom, aan welke voorwaarden de rolinvulling moet voldoen om een sterke en betrouwbare partner te zijn.

3 Ervaringen in samenwerking met het Rijk

3.1 INLEIDING

De Raad heeft in drie regio's (Fryslân, Noord-Holland Zuid en Noordoost-Brabant) casestudies gedaan naar 3 soorten samenwerkingsverbanden, namelijk een MIRT-traject, een RES-traject en een Regio Deal. Om te laten zien hoe de aard van de verschillende samenwerkingsverbanden verschilt, hebben we ze in onderstaand schema aan de hand van een aantal karakteristieken in kaart gebracht. De bevindingen die we vervolgens presenteren over de maatschappelijke meerwaarde, de legitimiteit en steun en de operationele capaciteit zijn gebaseerd op interviews die de Raad gehouden heeft met regionale spelers en met deskundigen op nationaal niveau.[38]

38 Zie paragraaf 1.4 voor uitleg over de methode

Tabel 3.1 **Karakteristieken van de interbestuurlijke programma's MIRT, Regio Deal en RES**

	MIRT	REGIO DEAL	RES
Initiatiefnemer	Rijk of regio [39]	Regio	Koepels decentrale overheden en Rijk
Doel	Duurzame verbetering infrastructuur (materieel)	Duurzame verhoging brede welvaart (immaterieel)	Opwek duurzame energie op land en boven-gemeentelijk vraag en aanbod van warmte
Financiering	Gezamenlijk in variërende verdeling	Rijk 50% Regio 50%	Rijk, waarbij regio eigen uren en financiële middelen inbrengt.
Omvang regio	Vijf vaste regio's (landsdelen)	Grootte afhankelijk van opgave	30 regio's speciaal voor RES vastgesteld [40]
Benadering opgave	*Sectoraal* Infrastructuur, Ruimte, Transport *Integraal* [41] Vijf gebiedsprogramma's: Benadering vanuit mobiliteit en wonen	*Integraal* Uiteenlopend binnen kader 'brede welvaart'	*Sectoraal* Energie en duurzame opwek elektriciteit *Integraal* Verankering RES in ruimtelijk instrumentarium
Departement	I&W I&W en EZK	LNV en BZK leidend, andere departementen waar nodig	BZK en EZK leidend, IenW, LNV, Defensie, OCW, Rijksvastgoedhoudende diensten waar nodig.
Invloed van het Rijk op keuze van activiteiten	In hoge mate	Regio neemt het voortouw, Rijk denkt mee	Kaders zijn bepaald in Klimaatakkoord

Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, willen we de ervaringen van regionale betrokkenen met de wijze waarop het Rijk zijn rol invult, analyseren aan de hand van de drie perspectieven die Moore onderscheidt als onderdeel van een strategie voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Elke specifieke handeling, werkwijze, overtuiging of patroon in een van de domeinen beinvloedt steeds de andere twee, waarbij alle domeinen steeds aanpassing

39 Onder 'regio' verstaat de ROB in dit hoofdstuk een regionaal samenwerkingsverband van – afhankelijk van de opgave – gemeenten en/of provincie(s), waterschap, kennisinstelling(en) en bedrijven
40 In elke RES-regio werken gemeenten, provincie en waterschap samen
41 Naast de 'klassieke' MIRT-trajecten experimenteert I&W met vijf integrale, gebiedsgerichte programma's waarin niet Infrastructuur maar Mobiliteit centraal staat.
Dit als opmaat van het vervangen van het Infrastructuurfonds door het Mobiliteitsfonds dat naar verwachting in 2021 wordt ingesteld.

moeten ondergaan tot er een goed onderling evenwicht tussen de drie is. In dit hoofdstuk bezien wij de drie type samenwerkingsverbanden langs de drie elementen van het model van Moore, dus de maatschappelijke meerwaarde, de operationele capaciteit en de legitimiteit. Voor het doel van dit advies kijken we vooral naar de belemmeringen en schuurpunten die verband houden met het handelen of de rolinvulling van het Rijk. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat andere actoren het proces nooit belemmeren. Voor een analyse van interbestuurlijke verhoudingen in hun geheel verwijzen we graag naar het rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen dat in 2020 uitkwam.[42]

3.2 HET MIRT

3.2.1 Maatschappelijke meerwaarde

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) behoort tot de wat meer 'traditionele' vormen van interbestuurlijke samenwerking. De voorganger MIT – toen nog zonder 'Ruimte' – ontstond begin jaren negentig toen gebiedsgericht werken en het belang van de regio nog niet zo centraal stonden in de relaties tussen de bestuurslagen als nu. Het MIRT heeft als doel: de duurzame verbetering van de Nederlandse infrastructuur. De laatste jaren komt er binnen het MIRT wat meer aandacht voor andere maatschappelijke opgaven, zoals duurzaamheid en behoud van natuur. Meerdere gesprekspartners zeggen deze werkwijze daarom als verouderd te beschouwen; zij zien het MIRT eerder als een verdelingsmechanisme voor het infrastructuurfonds dan als een echte vorm van interbestuurlijke samenwerking.

Bij de identificatie van de opgave en de omschrijving van de gewenste toe te voegen waarde ontstaat daarom meteen een eerste schuurpunt: vragen vanuit de regio worden steeds vaker integraal geformuleerd, dat wil zeggen: gerelateerd aan andere opgaven, terwijl voor het Rijk in dit programma alleen infrastructuur centraal staat. Regio's proberen via het MIRT infrastructurele opgaven te koppelen aan vragen omtrent mobiliteit, wonen, energie en economie. De ervaring is dat een dergelijke brede blik lastig is in een programma dat 'duurzame verbetering van de infrastructuur' als centrale doelstelling heeft.

3.2.2 Legitimiteit en steun

Welke bronnen van legitimiteit en (politieke) steun ondersteunen het overheidshandelen bij dit programma? Gelijkwaardigheid van de overheden is nooit een formeel doel geweest van het MIRT, maar de financiële opzet lijkt wel een gelijkwaardige opzet te willen bevorderen aangezien zij beide de helft

42 Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen 2020

van een traject financieren. Maar op meerdere vlakken is die gelijkwaardigheid schijn. In de eerste plaats: waar de regio het geld alleen in eigen gebied weg kan zetten, kan het Rijk kiezen aan welke regio het zijn geld besteedt. Dat is vaak een politieke keuze, die soms zelfs is vastgelegd in het regeerakkoord. Wanneer de regio dan met een nieuw, niet eerder geopperd plan komt en het past bij de al gemaakte politieke keuzes, moeten de regio's naar eigen zeggen duwen en trekken om een voorstel gehonoreerd te krijgen.

Het kan natuurlijk zijn dat Rijk en regio het niet eens zijn over nut en noodzaak van een programma. Idealiter zou men dan rond de tafel gaan zitten en teruggaan naar de vraag hoe en waar men maatschappelijke meerwaarde wil toevoegen en hoe dit programma daaraan kan bijdragen. Uit de casestudies blijkt dat die discussie achterwege blijft. In plaats daarvan begint in zo'n geval een langdurig traject 'met soms bekende, en soms onbekende belangen' van onderzoeken en *second opinions*', waarbij het Rijk zich op de vlakte houdt en geen toezeggingen doet. De regio ervaart deze houding als ongelijkwaardig en demotiverend. De regio's voelen dat het Rijk hen vooral ziet als de partij die om geld komt vragen. Ook wanneer Rijk en regio samen een brainstorm organiseren – waarvoor bij uitstek gelijkwaardigheid en openheid nodig zijn – houdt het Rijk zich volgens de regio's op de vlakte. Gesprekspartners geven aan dat er zeker rijksambtenaren zijn die wel graag gebiedsgericht bewegen, maar zij zijn gebonden aan de politiek-bestuurlijke keuzes.

Een tweede obstakel voor gelijkwaardigheid is de wijze waarop de besluitvorming is georganiseerd. De gesprekspartners in de regio ervaren de wijze waarop prioriteiten in het MIRT worden bepaald als weinig open en bespreekbaar. Voor regionale bestuurders is er vrijwel geen ruimte om op gelijk niveau met landelijke bestuurders over hun voorstel te spreken omdat onderwerpen pas bestuurlijk besproken worden als zij de agenda van het directeurenoverleg gepasseerd zijn. Daarbij is er maar een beslismoment per jaar (aan de zogenoemde MIRT-tafel) en als eerder al gesteld liggen veel beslissingen al vast in het regeerakkoord. Dit wordt door veel regionale bestuurders en ambtenaren als een unfair besluitvormingsproces ervaren.

'Het bestuurlijk overleg MIRT is een soort rituele dans waar niet het daadwerkelijk overleg plaatsvindt. Het is meer een ordenings- en legitimatieproces voor het Rijk.' (B urgemeester)

Of een regionaal voorstel doorgang kan vinden is dus meer een vraag van politieke wil dan van kunnen. Dat maakt de druk op het voorbereidingstraject erg groot. De regio's ervaren de mobiliteitswereld als 'in beton gegoten'. De behoefte aan een meer open (bestuurlijke) interactie in het voortraject

is groot. In plaats van dat alle regionale programma's door dezelfde mal van het Rijk moeten, vraagt dit volgens onze gesprekspartners om een gebiedsgerichte benadering waarbij ministers of staatssecretarissen samen met gedeputeerden de opgaven van de regio verkennen. Maar dat soort contacten blijkt ook niet gemakkelijk te leggen.

'Toen ik net gedeputeerde was, nam ik mij voor een ronde te maken langs de bewindslieden wier portefeuille raken aan de mijne. Maar dat bleek niet eenvoudig. Soms kwam ik zelfs niet langs hun secretaresse.'
(Gedeputeerde)

Bij de kwestie van legitimiteit gaat het over de vraag of er voldoende wettelijke basis en (ambtelijke en politieke) steun is voor overheidshandelen. Een duidelijk geformuleerde toegevoegde waarde en in voldoende mate beschikbare operationele capaciteit vormen daar normaal gesproken de maatstaf voor. De casestudies laten zien dat initiatieven uit de regio op een aantal hobbels stuiten voor zij de nodige steun van het Rijk krijgen. De regio voelt zich door het Rijk vaak niet serieus genomen. De regio's willen niet worden beschouwd als de partij die alleen om geld komt vragen. De visie dat Rijk en regio elkaar nodig hebben, willen zij graag terug zien in de houding van het Rijk.

3.2.3 Operationele capaciteit

Op het gebied van operationele capaciteit is het Rijk in verschillende opzichten een fijne partner om mee te werken. Dat heeft eerst en vooral te maken met de brede ervaring die met name Rijkswaterstaat heeft met hooggespecialiseerde taken. Rijksorganisaties zijn vaak gewoonweg beter uitgerust voor het plannen en uitvoeren van grote projecten. Respondenten geven aan dat regio's in dergelijke gevallen het leiderschap niet moeten betwisten maar beter een modus kunnen zoeken waarbij iedere partner kan inbrengen waar hij goed in is.

Ook zien respondenten een positieve ontwikkeling in de nieuwe, gebiedsgerichte programma's. Daar is een ander soort, meer geëngageerde Rijksambtenaar bij betrokken. Zij draaien volledig mee op strategisch niveau en zien in de regio dat het niet werkbaar is als het Rijk niet regelmatig een ander bestuurlijk niveau mandateert. Deze programma's – waarin zoals eerder gezegd niet 'infrastructuur' maar 'mobiliteit' centraal staat – ervaren de respondenten uit de regio als een belangrijke stap in de goede richting. Het feit dat het Rijk daarbij met de regio – en *in* de regio – aan tafel zit kan op waardering rekenen.

Wanneer eenmaal besloten is dat Rijk en regio samen in zee gaan, verloopt de samenwerking tussen Rijk en regio redelijk soepel. De meeste gesprekspartners zijn tevreden over de communicatie met het Rijk nadat de financiering is toegekend. Er worden goede afspraken gemaakt wie welke rol in de samenwerking heeft. Ook ervaren de regio's dat het Rijk de regio ruimte geeft door het traject op te splitsen in verschillende financieringsfasen. Dat geeft de regio de mogelijkheid om ook gedurende het traject nog regionale fondsen te kunnen werven.

Tegenover deze positieve waardering staan enkele knelpunten. Voordat de knoop van samenwerking is doorgehakt vinden de regio's verschillende obstakels op hun pad. De eerste betreft de sectorale inrichting van het Rijk die op operationeel niveau de uitvoering van het MIRT kan belemmeren. De integrale vragen vanuit de regio botsen met de sectorale departementale indeling. Geldpotten bij het Rijk zijn gescheiden en gaan gepaard met sectorale doelstellingen. Wanneer de regio een opgave formuleert die over de departementen heengaat, wordt de opgave in deelvragen opgesplitst en wordt de regiovertegenwoordiger zelf op pad gestuurd naar de verschillende departementen.

Regio-vertegenwoordigers ervaren bovendien dat het Rijk het moeilijk vindt om te delegeren en zaken los te laten. Als klap op de vuurpijl zijn er tussen de bij het MIRT betrokken departementen – I&W, BZK en Financiën – spanningen over belangen, financiën en rolonduidelijkheid merkbaar.

In plaats van de maatschappelijke meerwaarde staat voor het Rijk veelal de eigen organisatiewijze centraal. Een traject is dan geslaagd, als het binnen de eigen organisatorische kaders past. Het MIRT heeft volgens de gesprekspartners wat dit betreft een geheel eigen logica, en voorstellen vanuit de regio worden afgehouden omdat ze daar niet binnen passen. Men heeft het idee dat het Rijk geen fundamentele keuze durft te maken om gebiedsgericht en integraal te werken.

'Neem de Lelylijn. Het Rijk heeft zelf doelstellingen op het gebied van een betere spreiding van recreatie en toerisme en van wonen. Het vraagstuk van beter openbaar vervoer vanuit de Randstad naar het Noorden is dus bij uitstek een integrale vraag. Maar het wordt vanuit het Rijk departementaal aangevlogen' (Gedeputeerde)

De bestuurders en professionals in het MIRT waarmee de Raad gesproken heeft, geven aan dat de slagingskans om van het Rijk steun te krijgen bij een integrale opgave afhankelijk is van het treffen van de juiste persoon. Als een

directeur of iemand anders op besluitvormingsniveau intrinsiek gemotiveerd is om integrale opgaven aan te gaan, blijkt dit van doorslaggevend belang. De gesprekspartners in de MIRT-trajecten geven echter aan dat dit laatste eerder een uitzondering is dan de regel. Zij hebben het gevoel dat het Rijk niet alleen niet actief de samenwerking zoekt, maar die soms ook afhoudt.

Daarbij kreeg Rijkswaterstaat in de gesprekken een speciale vermelding waar de positieve kanten van het Rijk en de knelpunten mooi samenkomen. Het is een hooggekwalificeerde organisatie waar gespecialiseerde ambtenaren werken. Tegelijk ervaren onze respondenten Rijkswaterstaat ook als een sectoraal georiënteerde organisatie die het moeilijk vindt om over de grenzen van de eigen specialismen te kijken. Volgens onze gesprekspartners is de dienst niet gewend om flexibel om te gaan met andere belangen en wensen die in de regio gelden.

De kloof tussen de aard van de vraag in de regio en de aard van het aanbod in Den Haag maakt de verhoudingen tussen de betrokkenen stroef; processen en procedures staan regio's vaak flink in de weg. Voor bijvoorbeeld de verbetering van een vaarweg dienen regio's aan te kloppen bij verschillende afdelingen op een ministerie. Zaken als scheepvaartbelangen, waterwegen en economische ontwikkeling zijn op verschillende plekken bij het Rijk belegd. Bovendien worden aanvragen voor investeringen door een andere tak van het departement afgewikkeld dan voor onderhoud.

Een antwoord kan zijn een duidelijkere aanwezigheid van het Rijk in de regio. Maar in de praktijk zien de regio's eerder een tegengestelde beweging: bij de regionale directies van Rijkswaterstaat zijn veel bevoegdheden weggehaald, zij zijn alleen nog verantwoordelijk voor beheer en onderhoud. Bij een nieuwe investering moet de regio daarom toch naar Den Haag kijken. Daarbij willen de relatief snelle wisselingen van personeel binnen en tussen de departementen ook niet helpen. Nieuwkomers in een functie missen de sensitiviteit voor specifieke mobiliteits- en infraprojecten. Het ontbreekt aan een gevoel van eigenaarschap en continuïteit.

Het Rijk – meer specifiek het ministerie van I&W – doet op dit moment wel een poging de beweging naar een meer integrale benadering van de opgaven te maken. In vijf experimentele gebiedsgerichte programma's werkt men nu aan de hand van een mobiliteitsopgave in plaats van infrastructuuropgave. Dit wordt in 2021 gevolgd door de wettelijke instelling van een Mobiliteitsfonds[43].

43 De casestudies in dit advies betroffen één 'traditioneel' MIRT-traject, één gebiedsgericht programma en één programma met gebiedsgerichte elementen waarbij wel 'mobiliteit' centraal stond.

3.3 REGIO DEALS

3.3.1 Maatschappelijke meerwaarde

Daar waar het MIRT met 'infrastructuur' een beperkte focus heeft, staat bij de Regio Deals een brede vraag centraal, namelijk: hoe kunnen we de welvaart in brede zin in deze regio vergroten? Het doel van de Regio Deals zoals geformuleerd in het regeerakkoord was om samen met decentrale overheden regionale knelpunten aan te pakken. Deze vraag maakt activiteiten op allerlei gebied en in onderlinge samenhang mogelijk. Veel regio's grepen dan ook de kans aan om voorstellen te doen voor een integraal pakket aan maatregelen die elkaar zouden kunnen versterken. Over de definitie van de te bereiken maatschappelijke meerwaarde – welvaart in de breedste zin van het woord – waren het Rijk (het ministerie van LNV) en de regio's het eens. LNV liet vervolgens alle ruimte aan de regio om het antwoord te formuleren en sprak de intentie uit hier op rijksniveau aan te willen bijdragen.

Het ministerie vroeg letterlijk: 'Waarmee kunnen wij u van dienst zijn?'. Dat is een vraag die de regio's als een duidelijke erkenning voor de regionale aard van de opgave hebben ervaren. Soms was deze benadering nieuw, soms gaf deze een impuls aan een al bestaande samenwerkingsvorm. Dat het Rijk daarbij ook nog eens interregionale uitwisseling en samenwerking stimuleert, wordt gewaardeerd. Dat bracht ook grensoverschrijdende thematiek onder de aandacht.

In de ogen van de regio's wordt samenwerking bemoeilijkt, als het Rijk nadrukkelijk beleidsdoelstellingen nastreeft maar die niet vanaf het begin af aan openlijk op tafel legt. Regio's zeggen in een open en gelijkwaardige sfeer wel open te staan voor voorstellen van het Rijk voor aanpassing of aanvulling van het programma.

'Het zou prettig zijn als het Rijk geen gelijkwaardigheid suggereert als deze er toch niet is. Dan liever transparantie.' (Burgemeester)

De integraliteit van de vraag bleek echter moeilijk vast te houden in het bepalen van de strategie voor de uitvoering. Respondenten in de regio geven aan dat zij voor verschillende deelaspecten van de Regio Deal in gesprek moesten met afzonderlijke vakdepartementen. In hun ogen zou de integraliteit ermee gediend zijn als de departementen onderling afspraken maken over de door de regio gevraagde hulp. Respondenten vertellen dat het ministerie van LNV duidelijk hetzelfde integrale doel voor ogen had terwijl zij die bij andere departementen misten.

3.3.2 Legitimiteit en steun

De regionale gesprekspartners zijn zeer te spreken over de rol van het Rijk in de fase van totstandkoming van de Regio Deal. De ambtenaren die vanuit het Rijk meewerken worden aangemerkt als kundig en bereid om mee te denken in de oplossingen. Vertegenwoordigers van één van de regio's spraken uit dat de totstandkoming van de Regio Deal als een echte coproductie is ervaren met veel schakelen, korte lijnen en wederkerige feedback. Vlak voor de goedkeuring waren er geen verrassingen meer voor elkaar.

Enkele specifieke situaties hebben de samenwerking wel bemoeilijkt. Zo ontstaat een complicerende factor als binnen een regio concurrentie ontstaat. In een van de casestudies waren twee initiatieven binnen een gebied in de race voor een Regio Deal. Het Rijk kende hen vervolgens gezamenlijk een bedrag toe dat ze onderling moesten verdelen. Zo ontstond er concurrentie binnen de eigen regio en moesten zij de eigen gemeentelijke bestuurders keuzes laten maken. Dit maakte het nodeloos ingewikkeld.

Meer generieke en breed ervaren knelpunten bestaan ook. Een punt dat de regio's aankaarten vanuit het perspectief van legitimiteit en steun is de gedetailleerde eisen die aan de voorkant aan de bestedingsplannen worden gesteld. Een integrale Regio Deal bestaat uit een set van op elkaar ingrijpende activiteiten waarvan soms pas in de loop van het proces uitkristalliseert hoe het geld het beste kan worden ingezet. Daar komt bij dat wanneer je werkt aan een immateriële doelstelling als 'Brede welvaart' er niet altijd concrete indicatoren zijn hoever je daarmee gekomen bent. In de deal worden daar dan ook nadere afspraken over gemaakt, onder meer met een nulmeting en lerende evaluatie. Hier ontstaat spanning met het nog steeds dominante *output*-denken bij het Rijk.

'Voor bestuurders in provincies en gemeenten is het Rijk een veelkoppig monster. Waarbij er een grote draak is die je nooit ziet, maar die wel de baas is: het Ministerie van Financiën. De schaduw van Financiën hangt vaak over de gesprekken.' (Burgemeester)

De inzet van het financieel instrumentarium bleek problematisch. Het Rijk koos ervoor een decentralisatie-uitkering te gebruiken. De reden daarvoor was dat het op deze wijze de verantwoordingslasten over de besteding richting de Rijksoverheid kon beperken. De Algemene Rekenkamer oordeelde echter dat oneigenlijk gebruik werd gemaakt van dit instrument. De Algemene Rekenkamer was namelijk van oordeel dat door de voorwaarden vooraf er wel degelijk sprake was van bestedingsgebonden overdracht waarover verant-

woording aan het Rijk noodzakelijk was.[44] Het ministerie van Financiën ging mee in deze redenering van de Rekenkamer. Deze kwestie speelde midden in het onderhandelingsproces van de zogenoemde tweede tranche, waarin het Rijk daardoor op bepaalde afspraken terug moest komen vanwege het oordeel van de Rekenkamer. Dit heeft ertoe geleid dat de bekostiging van de nieuwe Regiodeals in de vorm van een specifieke uitkering zijn verstrekt. In de meeste gevallen zijn het Rijk en de regio's over de verantwoordingseisen die daaraan verbonden waren in goed overleg uitgekomen.

De verantwoordingslogica staat bovendien het in het Interbestuurlijk programma geformuleerde uitgangspunt 'gelijkwaardigheid tussen de medeoverheden' in de weg. Over het samen opzetten van de deal en de wijze waarop het Rijk de regio aanspreekt is men zeer te spreken, maar de sterke nadruk op het in detail begroten en verantwoorden van het budget verandert de verhoudingen. De regio stelt zich vragen als: als wij gelijkwaardige overheden zijn, waarom moeten wij dan verantwoording afleggen aan de ander? En van wie is dat geld nu eigenlijk? Zijn wij als regio niet gewoon een deel van de overheid dat dus ook aanspraak kan maken op een deel van het Rijksbudget? Een gemeenteadviseur merkte op: 'De verdeling van het geld over de regio's heeft het karakter van een "*beauty contest*".'

Om de legitimiteit van een traject bij het Rijk aan te tonen en steun voor de activiteiten te krijgen, hebben regio's het gevoel dat zij een andere taal moeten spreken. Oorspronkelijk was de startvraag: '*Waarmee kunnen wij jullie van dienst zijn?*'. Maar in de ogen van onze gesprekspartners lijkt de onderliggende, impliciete vraag van de afzonderlijke departementen soms eerder: '*What's in it for us?*' Betrokkenen van de decentrale overheden ervaren dat dit niet bijdraagt aan de gebiedsgerichte benadering die erkent dat regio's specifieke opgaven hebben waar specifieke oplossingen bij horen. Regio's horen dat er niet gedifferentieerd kan worden in landelijk beleid, bijvoorbeeld omdat het juridisch niet mogelijk is of omdat er in de landelijke politiek geen steun voor is.

De Raad ziet dat het onderlinge begrip beter kan, bijvoorbeeld waar het de procedures aan weerszijden en de legitimiteit daarvan aangaat. Anders gezegd: de afzonderlijke overheden spreken elkaars taal nog niet altijd even goed, terwijl dat een belangrijk aspect van samenwerking is.

44 De Raad voor het Openbaar Bestuur was van oordeel dat er eerder sprake was van een overeenkomst tussen partijen in plaats van een eenzijdig opgelegde regeling en dat de formeeljuridische benadering van de ARK geen recht deed aan het karakter van Regio Deals. Zie het Briefadvies herziening uitkeringsstelsel van de ROB uit 2019.

3.3.3 Operationele capaciteit

Over de rol van het Rijk bij de uitvoering van het traject wordt verschillend gedacht. De ene regio werkt graag meer autonoom, de ander zoekt een coproducent in het Rijk, ook in de uitvoering. Wat wel telkens naar voren komt, is dat de regionale partners het Rijk waarderen om zijn in de opzet van de Regio Deals ingesloten erkenning dat opgave regiospecifiek zijn. Daarnaast zijn zij positief over de denkkracht van Rijksmedewerkers. Deze houding leidt tot goede en gelijkwaardige gesprekken waarbij men elkaar als kennispartner serieus neemt en openstaat voor weerwoord en suggesties.

'Zo kwam het Rijk ook met twee projecten die het zelf graag uit wilde proberen in de context van deze regio. Daar stond de regio dan weer voor open.' (Burgemeester)

Een regio noemde deze rolinvulling van het Rijk als *coproducent* waarbij Rijk en regio elkaar steeds weer uitdagen om tot betere oplossingen te komen. Een van de gesprekspartners schetst hierbij hoe idealiter gewerkt kan worden: de regio brengt in of het praktisch uitvoerbaar is, het Rijk zegt wat het Rijksbeleid op dit punt is en wat er in andere regio's gebeurt. Een burgemeester spreekt over 'vrij worstelen'.

De intenties en de opzet van de Regio Deals worden door de regio als heel positief ervaren. Maar zoals hierboven al aangegeven loopt men in de uitwerking al snel op tegen het feit dat het Rijk zelf geen integrale werkwijze hanteert. De regio's ervaren dat de integraal geformuleerde strategie eerst opgeknipt moet worden in deelprojecten om er afzonderlijke departementen bij te kunnen betrekken. De departementen hebben niet dezelfde intentie tot, maar ook niet dezelfde kennis van en ervaring met integraal werken als het Regio-Dealteam van LNV.

Het onvermogen van een aantal departementen frustreert de regio's. In de interviews gaven zij aan dat het welslagen van een integrale strategie vaak afhankelijk is van welke ambtenaar je op het departement treft. De een denkt mee in het ' brede welvaart'-concept, de ander houdt vast aan de eigen kaders en eigen thematiek. De Raad heeft een Regio Deal gezien waarbij de regio concludeerde dat bepaalde activiteiten geen haalbare kaart waren en zich concentreerden op de elementen van de opgave waarvoor de aanpak wel goedgekeurd was. Andere regio's proberen juist de departementen in de regio te laten aanhaken, door ze nadrukkelijk te betrekken bij de uitvoering van de actielijnen.

Aansluitend daarbij zien we dat in de Regio Deal bij aanvang van het proces de onderlinge rolverdeling nauwelijks onderwerp van gesprek is. In de Regio Deals wordt als onderdeel van de deal wel een intern *governance*document opgesteld. Dit heeft betrekking op de structuren voor besluitvorming en financiële afwikkeling. De Raad heeft de indruk dat teleurstelling kan worden voorkomen als daarin ook wederzijdse verwachtingen over de rolinvulling worden geuit en besproken.

'Het Rijk kan verschillende rollen hebben. De financiersrol ligt voor de hand, maar we zoeken ook een faciliterende partner. In de Regio Deals kan het Rijk meerdere rollen na elkaar of tegelijk hebben. Niet alle departementen of rijksdiensten hebben de flexibiliteit voor rolwisseling. Juist daarom is het goed als je samen je uitgangspunten en verwachtingen benoemt.' (Burgemeester)

3.4 REGIONALE ENERGIESTRATEGIEËN

3.4.1 Maatschappelijke meerwaarde

De wijze waarop de opgave voor het ontwikkelen van een Energiestrategie in Nederland is opgepakt is vrij uniek. De nationale opgave om 35 TWh aan energieopwekking mogelijk te maken is verdeeld over dertig regio's, waarin gemeenten, provincie en waterschap(pen) samenwerken. In tegenstelling tot het MIRT of de Regio Deals werkt dus elke regio aan dezelfde opgave (de omvang verschilt uiteraard).

De regio's ervaren in het algemeen de maatschappelijke meerwaarde in dit traject als duidelijk geformuleerd. De regio heeft een duidelijk afgebakende opdracht: het gaat over de eigen gemeenten en een evenredig deel van de nationale opgave. Maar de opsplitsing in regio's bemoeilijkt de opgave ook, en wel op drie manieren. Ten eerste ruimtelijk: er doen zich dilemma's voor in de grensgebieden tussen regio's, en binnen een regio moet het platteland de beperkte mogelijkheid om in steden energie op te wekken (denk aan windmolens) opvangen. Ten tweede – zo geven geïnterviewden aan – is het soms lastig dat industrie, landbouw en mobiliteit via een ander spoor werken aan de nationale energieopgave[45]. De industrie bijvoorbeeld is immers wel onderdeel van de regio, en soms nauw verweven met huishoudelijke energievoorziening (denk aan het gebruik van restwarmte). Ten derde omdat niet alle private partijen – met uitzondering van netbeheerders en energiecoöperaties – in eerste

45 Bij de uitwerking van het akkoord van Parijs namen deze sectoren deel aan andere klimaattafels

instantie meepraten over de RES. Vanuit het oogpunt om de belangen in de discussie niet vertroebelend te laten werken is dit begrijpelijk, maar op termijn zullen regio's deze partijen ook nodig hebben om de RES tot een succes te maken.

Alhoewel de mogelijkheden die de regio's hebben om creatief met de opgave aan het werk te gaan dus soms letterlijk begrensd zijn, heeft De Raad de indruk dat dit geen onoverkomelijke belemmeringen zijn. De regio's zijn voortvarend aan de slag gegaan met hun concrete opdracht, proberen soms zelf al de begrenzing te overstijgen of verwijzen knelpunten door naar de nationale overheid voor een volgende stap van het proces.

3.4.2 Legitimiteit en steun

Zoals eerder toegelicht zijn de bronnen die de legitimiteit van een overheidsactiviteit ondersteunen de wet- en regelgeving, de democratische aansturing en controle, transparantie, geloofwaardigheid, en de gunfactor. In de andere samenwerkingstrajecten in dit advies zijn het vooral de regio's die met behulp van deze bronnen de steun van het Rijk moeten verwerven. Hier is het eerder andersom. Toen het Rijk zich gesteld zag voor de klimaatopgave voortkomend uit het akkoord van Parijs, wist het dat dit niet zou lukken zonder de medewerking van de regio's. VNG, IPO en de Unie van Waterschappen namen het initiatief op om de opgave op regionaal niveau te gaan uitvoeren.

Een van de meest gevoelige aspecten van het RES-traject is de democratische aansturing en controle. De regio mag dan organisatorisch gezien een geschikte schaal zijn om de opgave te beleggen, het is geen bestuurlijke eenheid waar democratische legitimatie vormgegeven kan worden. Dit moet dus plaatsvinden binnen de gemeenten, de provincie en de waterschappen zelf. Gemeenteraden, provinciale staten en het algemeen bestuur van waterschappen moesten de in hun regio voorgestelde strategie bekrachtigen voordat een regio deze aan het Rijk voorlegde.

Verschillende regio's kozen een eigen werkwijze die bij de regio past. Zo kreeg de regio Noord-Holland Zuid, die grotendeels samenvalt met de Metropoolregio Amsterdam en waar gemeenten gewend zijn regionale belangen op een hoger niveau af te wegen, iets meer vanzelfsprekend het vertrouwen van gemeenten. In Noordoost Brabant daarentegen, waar die samenwerkingstraditie veel minder bestaat, verdeelde de regionale stuurgroep de regionale opgave over de 17 afzonderlijke gemeenten en koppelde daar een individuele resultaatsverplichting aan:

'Het was anders waarschijnlijk niet gelukt om een mandaat voor de regio te krijgen. Maar het goede was wel, dat alle gemeenten door de ervaring van hun eigen proces zagen dat je sommige problemen beter samen kunt oplossen.' (Regiocoördinator)

Deze gemeentelijke plannen werden later samengevoegd tot een regionaal plan.

Om gemeenteraden, PS en het AB van waterschappen te overtuigen van de regionaal gekozen strategie vroeg van de regionale stuurgroepen transparantie in de gemaakte keuzes. Veel gemeenten vroegen zich af of de regionale strategie gehandhaafd zou worden of dat het Rijk deze later nog kon wijzigen. In die zin vielen de uitlatingen die de minister van BZK al gedurende het regionale proces deed over haar voorkeurslocaties voor windmolens, bij veel van de door de Raad geïnterviewde betrokkenen niet goed.

In de samenwerking tussen Rijk en regio wordt gestreefd naar gelijkwaardigheid, een duidelijk taakafbakening en eigen oplossingen van de gemeenten via een regionale strategie. Als echter de gemeenten zelf niet gezamenlijk aan de 35TWh energieopwekking komen, dan maakt het Rijk alsnog de benodigde keuzes. De geïnterviewden geven aan dat de meeste gemeenten wel intrinsiek gemotiveerd zijn om mee te werken aan de RES, maar dat deze 'stok achter de deur' ook een grote rol speelt. 'Het is de vraag of dat een geschikte basis voor samenwerking is', zegt een burgemeester.

Uit de gesprekken blijkt dat het sterke, zelfbewuste regio's vraagt om boven dit spel tussen Rijk en regio te gaan staan:

'Als je als regio sterk in je schoenen staat en gewend bent samen te werken, trek je je daar niet zoveel van aan.' (Regiocoördinator)

De afbakening van de opgave die hierboven besproken werd is soms ook bepalend voor (het gebrek aan) steun voor de strategie. In een van de bezochte regio's nam een groep boeren het initiatief om energie op te wekken uit mest, waarmee groene stroom geleverd kan worden aan een aantal huishoudens. Dit initiatief mocht echter niet meetellen voor de kwantitatieve doestelling van de RES, omdat het 'op een andere tafel thuishoort'.

'Dit bureaucratische onderscheid is funest voor het behoud van het enthousiasme. Lokaal draagvlak moet ook een parameter zijn in het meten van het welslagen van de RES.' (Burgemeester)

Tot slot wezen vertegenwoordigers van de Raad erop dat het proces weliswaar op dit moment een grote legitimiteit heeft, maar dat onduidelijkheid over toekomstige financiering die legitimiteit zeer breekbaar maakt. Het draagvlak bij de regio's, maar ook de soms moeizaam opgebouwde regionale samenwerking kan zonder (financiële) steun wel eens als een kaartenhuis in elkaar vallen.

3.4.3 Operationele capaciteit

Om te kijken welke belemmeringen zich voordoen in de operationele capaciteit voor het opstellen van de RES vroegen we de regionale vertegenwoordigers naar de organisatie, de financiën, de efficiëntie en effectiviteit van de aanpak. Daarbij viel het op dat de meeste regio's een actievere betrokkenheid van het Rijk in het ontwikkelingsproces van de RES bepleiten. In de eerste plaats omdat het Rijk een belangrijke intermediaire rol heeft bij de uitwisseling van informatie over wet- en regelgeving; om als breekijzer te fungeren de relatie met andere sectoren, departementen en klimaattafels; en om in een vroeg stadium al over de regio's heen te kunnen kijken en waar nodig te bemiddelen tussen regio's. Dit vraagt om een vertegenwoordiger van het Rijk met een duidelijk mandaat. Het bureau van het Nationaal Programma RES doet volgens de regio's goed werk maar richt zich vooral op de procesmatige kant van de zaak. Ontsluiting van de beschikbare kennis vindt plaats, maar zou volgens de regio's beter kunnen.

In de tweede plaats is het volgens de regio's van belang dat het Rijk zich verdiept in de situatie van de verschillende regio's. Begrip kan bijdragen aan gebiedsgerichte oplossingen en draagvlak bij de afzonderlijke gemeenten. Het gaat daarbij niet alleen om het opdoen van kennis, maar Rijk en gemeenten moeten bekend raken met elkaars wereld.

Ook bij de RES lopen regio's, net al bij andere programma's, op tegen het gebrek aan integraliteit van Rijksbeleid. Binnen de RES worden tegengestelde belangen zichtbaar die eigenlijk op nationaal niveau om een politieke afweging vragen. De geïnterviewden gaven aan dat tussenkomst van het Rijk in dat geval zeer gewenst is. De regio's zien het organiseren van integraliteit als een belangrijke taak van het Rijk. De verkokering van de departementale organisatie wreekt zich ook hier. In de regio worden creatieve en innovatieve oplossingen bedacht die stuiten op departementale grenzen. Zo proberen regio's werk met werk te maken door windmolens langs nieuw te bouwen

wegen te plaatsen of energie op te wekken op grond in eigendom van het Ministerie van Defensie. De regio's waar de Raad betrokkenen geïnterviewd hebben weinig medewerking ervaren van betrokken departementen om deze ideeën te doordenken.

3.5 SURVEY-ONDERZOEK

In juli 2020 is een online enquête afgenomen onder de deelnemers van het *Flitspanel*, waarin gevraagd is naar hun opvattingen en ervaringen ten aanzien van interbestuurlijke samenwerking. Een representatieve steekproef van 2721 ambtenaren van het Rijk, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en gemeenten is benaderd, waarvan 51 procent de enquête ook daadwerkelijk invulde (n=1394). Eén van de vragen in de enquête betrof de knelpunten die ambtenaren ervaren bij interbestuurlijke samenwerking. Wij legden 24 stellingen voor, die elk een knelpunt zouden kunnen zijn voor effectieve interbestuurlijke samenwerking. De vraag is als volgt gesteld:

> ***Voor zover de uitkomsten van de samenwerking in uw ogen niet optimaal zijn, aan welke factoren ligt dat volgens u? Hieronder ziet u een lijst met mogelijke beperkende factoren. Geef voor elk van de factoren aan in hoeverre deze in uw beleving van toepassing is.***
>
> ***Dat de uitkomsten van de samenwerking niet optimaal zijn, komt in mijn ogen doordat....***

Respondenten gaven voor elke stelling aan in hoeverre zij die factor als knelpunt beschouwen, op een schaal van 1 tot en met 5, waarbij 1 = helemaal niet van toepassing en 5 = heel erg van toepassing. In onderstaande ranglijst staan de gemiddelde scores voor elk mogelijk knelpunt van hoog naar laag. We splitsten de data uit tussen ambtenaren aan de kant van het Rijk en ambtenaren aan de kant van de decentrale bestuurslagen.

Figuur 3.2 **Oorzaken van suboptimale interbestuurlijke samenwerking zoals aangegeven door rijksambtenaren en decentrale ambtenaren**



Ambtenaren op de decentrale niveaus zien de volgende factoren als de belangrijkste knelpunten:

1. Rijksoverheidsorganisaties zijn onvoldoende op de hoogte van de inhoudelijke zorgen en uitdagingen van de decentrale overheden. (3,59)
2. Rijksoverheidsorganisaties nemen de zorgen en uitdagingen van de decentrale overheden onvoldoende serieus. (3,42)
3. De personele capaciteit voor de samenwerking is ontoereikend. (3,39)
4. De manier van samenwerken maakt te weinig gebruik van de ruimte om te experimenteren binnen de bestaande wetten en regels. (3,35)
5. Rijksoverheidsorganisaties spreken niet met één mond. (3,31)
6. Rijksoverheidsorganisaties stellen zich te veel sturend op. (3,30)

Rijksambtenaren zien de volgende factoren als de belangrijkste knelpunten:

1. Er is te veel ruimte voor de betrokken partijen om binnen de geformuleerde doelstelling(en) hun eigen doelen na te streven. (3,40)
2. De personele capaciteit voor de samenwerking is ontoereikend. (3,38)
3. Partijen worden onvoldoende aangesproken op de resultaten die ze behalen. (3,31)
4. Partijen worden onvoldoende aangesproken op de inbreng die ze moeten leveren. (3,30)
5. Rijksoverheidsorganisaties spreken niet met één mond. (3,26)
6. Rijksoverheidsorganisaties zijn onvoldoende op de hoogte van de inhoudelijke zorgen en uitdagingen van de decentrale overheden. (3,19)

Er is enige variatie tussen de top-6 van beide groepen. Ambtenaren op de decentrale niveaus leggen meer de nadruk op (a) onvoldoende serieus genomen worden, (b) onbenutte experimenteerruimte en (c) teveel sturing vanuit het Rijk. Rijksambtenaren leggen op hun beurt de nadruk op (a) de mogelijkheid om eigen agenda's boven de interbestuurlijke doelen te stellen, en (b) de aanspreekbaarheid op zowel inzet als resultaten. Interessanter en veelzeggender is echter dat voor beide groepen, drie van de top-6 knelpunten overeenkomen. Er bestaat consensus tussen beide groepen dat veel verbetering te behalen is op de punten (a) kennis van wat er speelt op decentraal niveau; (b) afstemming tussen rijksdepartementen; en (c) menskracht om de samenwerking goed te laten verlopen.

Tussenconclusie

Uit de systematische bevraging van 'de werkvloer', dat wil zeggen de professionals die dagelijks in de praktijk bezig zijn met interbestuurlijke samenwerking, volgt dus dat de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking verbeterd kan worden op de dimensies houding, structuur en capaciteit.

- Qua *houding* volgt hier een oproep aan het Rijk om zich méér te verdiepen in de inhoudelijke zorgen en uitdagingen op decentraal niveau, en een verschuiving te bewerkstelligen van instrumentele interesse naar intrinsieke interesse.
- Qua *structuur* volgt hieruit een oproep aan het Rijk om ervoor te zorgen dat er méér afstemming plaatsvindt zodat het Rijk zelf meer als één overheid gaat werken.
- Qua *capaciteit* volgt hieruit een oproep aan het Rijk om meer personeel beschikbaar te maken voor het in goede banen te leiden van de interbestuurlijke samenwerking.

4 Reflectie: wat gaat goed en wat kan beter?

4.1 INLEIDING

Het vorige hoofdstuk is een weergave van de observaties en indrukken van de Raad ten aanzien van de samenwerking in drie verschillende interbestuurlijke programma's in drie verschillende regio's. In dit hoofdstuk reflecteert de Raad op wat onze gesprekspartners als sterke punten en knelpunten hebben ingebracht. Het doel daarbij is om in de rol van het Rijk te herkennen wat goed gaat en dus kan blijven, en waar in de rolinvulling kansen liggen voor verbetering.

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de observaties in hoofdstuk 3.

Tabel 4.1 **Samenvatting van de bevindingen van de Raad over de interbestuurlijke programma's MIRT, Regio Deals en Regionale Energie Strategie**

	MIRT	REGIO DEAL	RES
Maatschappelijke waarde	Focus Rijk: infra Focus decentrale overheden: integrale aanpak mobiliteit, wonen, energie, duurzaamheid.	Brede integrale vraag. Rijk: waarmee kunnen we helpen? Na indienen van de deal ligt lead bij regio.	Primaat bij Rijk; decentrale overheden mogen participeren. Maatschappelijke opgave centraal.
Legitimiteit	Rijk heeft het geld en bepaalt. Decentrale overheden ervaren afhankelijkheid, geen gelijkwaardigheid.	Rijk vraagt al dan niet financiële verantwoording; als dan obv decentrale administratie (bij SPUK).	Rijk moet steun van regio's verwerven. Organiseren van democratische legitimiteit is achilleshiel.
Operationele capaciteit	Rijk: hooggekwalificeerd. Maar ook: sectoraal ingericht, niet berekend op integrale aanpak.	Rijk: denkkracht, deskundigheid.	Regio's ervaren gebrek aan begrip en inleving in regiospecifieke situatie. Gebrek aan integraliteit wreekt zich ook hier.

4.2 ENKELE ALGEMENE REFLECTIES

In de **MIRT-trajecten** ligt de rol van het Rijk veel meer op de kaderstelling dan op het mogelijk maken. Het Rijk steunt initiatieven uit de regio mits zij vormgegeven kunnen worden binnen het kader en de organisatiestructuur die het Rijk hanteert. Het Rijk biedt de regio wel flexibiliteit in het rondkrijgen van de financiering. De hooggespecialiseerde kennis die het Rijk inbrengt wordt door de regio hoog gewaardeerd, maar het Rijk houdt planning en uitvoering liefst in eigen hand. Er ligt veel nadruk op het naleven van landelijke wetten en procedures. Het meekoppelen van andere regionale initiatieven in een integrale opgave is erg moeilijk. In de MIRT-trajecten 'nieuwe stijl' heeft het Rijk een wat meer gelijkwaardige benadering van de regio dan in de klassieke trajecten, en het Rijk wordt meer als sparringpartner ervaren.

In de **Regio Deals** zien we een duidelijk verschil tussen verschillende fasen van het traject. Bij de uitvraag heeft het Rijk een door de regio zeer gewaardeerde rol als facilitator. Het Rijk biedt ruimte en stelt zich dienstverlenend op en maakt het zo mogelijk voor de regio om een duidelijk integrale beoogde publieke waarde te formuleren. Maar betrokkenen ervaren dat in de uitvoeringsfase om diverse redenen een deel van de integraliteit verloren gaat.

Bij de **RES** tenslotte zien we een divers beeld in de verschillende verantwoordelijkheden en bijbehorende taken. Het Rijk wordt hier als sterk ervaren bij het 'toegankelijk maken van hulpbronnen'. Er is veel aandacht voor en ondersteuning van de regio bij het werkproces en het democratisch proces, er wordt veel kennis ter beschikking gesteld en uitwisseling met andere regio's bevorderd. Maar de regio mist nog wel twee zaken: als behartiger van het regio-overstijgend belang zou het Rijk in die regio's waar er behoefte aan is, aanwezig moeten zijn. En ten tweede missen de regio's duidelijkheid over de status van de RES wanneer straks een nationale energiestrategie geformuleerd wordt. Het Rijk kan dan alsnog ingrijpen in de plannen van de regio, wat het draagvlak voor de strategie in de regio breekbaar maakt.

4.3 WAT GOED GAAT

De decentrale partners ervaren de rol van het Rijk op een aantal vlakken als bijzonder positief. Langs de lijnen van de drie dimensies van het model van Mark Moore zijn de volgende aspecten aan te wijzen als sterke punten in de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking:

- **Maatschappelijke waarde: integrale benadering van opgaven** – Een sterk punt in de Regio Deals en in het MIRT 'nieuwe stijl' is de integrale benadering van regionale opgaven. Regio's ervaren hierin een erkenning van hun unieke opgave en de verbanden die er zijn tussen maatschappelijke problemen. De MIRT-regio's zijn blij met de nieuwe visie van I&W op het MIRT waarbij het bredere begrip 'mobiliteit' centraal staat in plaats van

het beperktere 'infrastructuur'. Dat wil nog niet zeggen dat het gezamenlijk formuleren van de maatschappelijke meerwaarde nu vlekkeloos verloopt, maar men heeft op zijn minst het gevoel over hetzelfde te praten.

- **Operationele capaciteit: deskundigheid** – De gesprekspartners uit de regio noemen met nadruk de deskundigheid van rijksambtenaren als een sterk punt van de samenwerking met Rijk. Soms brengen vertegenwoordigers van het Rijk die kennis zelf mee, vaak treden zij juist op als makelaar in kennis en ervaring tussen verschillende regio's. Bij het MIRT en de Regio Deals waardeert men de frisse blik van de buitenstaander. In de RES is men positief over de rol van het Rijk als ondersteuner van het democratisch proces.

4.4 WAT BETER KAN

Onze respondenten wijzen in de verschillende samenwerkingstrajecten op knelpunten waaruit duidelijk enkele rode draden herkenbaar zijn, die bovendien goed zijn te onderscheiden langs de lijnen van het model van de creatie van maatschappelijke meerwaarde.

- **Maatschappelijke waarde: open kaart over eigen beleidsdoelstellingen** – De decentrale overheden zeggen bij aanvang van de samenwerking – als de overheden gezamenlijk de maatschappelijke waarde van een samenwerkingstraject formuleren en expliciteren – open te staan voor aanvullende doelstellingen uit de koker van het Rijk. Voorwaarde daarvoor is wel dat het Rijk daar open en expliciet over is. De praktijk heeft geleerd dat het Rijk dat niet altijd is en dat bemoeilijk later in het proces de samenwerking.

- **Legitimiteit en steun: verantwoordingsvereisten** – Het Rijk hecht veel waarde aan begrotings- en verantwoordingsprocedures voor de borging van de legitimiteit. De regio ervaart het echter als een gebrek aan vertrouwen en een ongelijkwaardige benadering. De regio wil uiteraard verantwoording afleggen, maar dan aan de decentrale bestuurders in de regio. Wat de procedures betreft, ervaart de regio dat deze het doorpakken in de opgave sterk vertragen en dat ze niet aansluiten bij integrale processen. Zo moet – conform de Financiële-Verhoudingswet – een integraal opgestelde programmabegroting nog altijd als laatste door de 'zeef' van Financiën, dat als instrument niet is ingericht op integrale programma's. Dit zorgt voor vertraging en frustraties aan beide zijden. De decentrale overheden menen dat de samenwerking aan kracht wint als de samenspraak gaat over wat men op inhoud en proces voor elkaar kan betekenen en veel minder over de financiële middelen.

- **Operationele capaciteit: verwachtingen over rol en inzet** – Een eerste kritiekpunt is dat aan het begin van een traject niet genoeg wordt verkend of regio en Rijk dezelfde verwachtingen hebben ten aanzien van elkaars rol en inbreng. Het gaat dan om de te voeren strategie, het commitment en het gevoel van eigenaarschap van alle partners. Uiteenlopende onuitgesproken vooronderstellingen hierover kunnen op een enig moment in het traject tot teleurstellingen leiden. Het voeren van een gesprek over wat men van elkaar mag verwachten en het vastleggen wat men overeengekomen is, helpt om de toe te voegen maatschappelijke waarde daadwerkelijk te realiseren.

- **Operationele capaciteit: departementale verkokering** – Wanneer de regio – al dan niet op uitnodiging van het Rijk – in samenwerking een integrale opgave agendeert, blijkt het Rijk zelf veelal niet in staat om die integraal te beantwoorden. De verkokerde organisatie en werkwijze van het Rijk staat integraliteit in de weg. Dit zien we terug in alle drie de types samenwerkingsverbanden. De huidige benadering van opgaven loopt volgens de regio's ver achter op de constatering dat sommige thema's onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zoals woningbouw en de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur. De regio vraagt het Rijk om in deze aan zelfregie te doen en een kanteling van het denken in werk te zetten. Net zoals men als regio integrale doelen formuleert, zou men vanuit het Rijk een counterpart willen hebben die met rijksbrede antwoorden en suggesties kan komen.

4.5 GELIJKWAARDIGHEID ALS *LEITMOTIF* BIJ INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING?

In de benadering van het ministerie van BZK, als stelselverantwoordelijke voor het binnenlands bestuur, staat gelijkwaardigheid tussen de verschillende bestuursniveaus centraal. Volgens de grondwet zijn Rijk en decentrale bestuurslagen ook gelijkwaardig; de één staat wettelijk gezien niet boven de ander. Toch ervaren regio's dat zij door het Rijk vaak beschouwd worden als 'een groep mensen die ver weg woont en om geld komt vragen'. Het is de Raad gebleken dat het Rijk en de decentrale overheden niet altijd elkaars taal spreken en elkaar soms gewoonweg niet begrijpen.

Tegelijk geven veel regionale vertegenwoordigers aan dat zij ultieme gelijkwaardigheid *an sich* eigenlijk niet zo belangrijk vinden. Meer dan aan gelijkwaardigheid hechten zij aan intrinsieke belangstelling voor de noden en zorgen van hun gebied, een open en begripvolle interactiestijl, transparante processen, duidelijkheid over de verdeling van zeggenschap en over wat men van elkaar mag verwachten. Het is geen letterlijke gelijkwaardigheid, maar wel de 'benadering als een gelijke'. Gelijkwaardigheid lijkt daarmee meer een kwestie van cultuur en houding te zijn dan van rechten en plichten.

De Raad stelt dat gelijkwaardigheid in de zin van nevengeschiktheid ook niet altijd wenselijk is. Soms is er immers behoefte aan centrale aansturing op basis van een landsbrede visie en een integrale afweging van alle belangen. Deze rol kan alleen het Rijk op zich nemen. Daarnaast stelt de Raad dat wanneer overheden er in onderling overleg niet uitkomen, een van de partners de knoop zal moeten doorhakken. Decentrale overheden ervaren soms een verlegenheid bij rijksoverheidsorganisaties om deze rol op zich te nemen. In die gevallen kan het streven van rijksoverheidsorganisaties naar gelijkwaardigheid effectieve creatie van maatschappelijke meerwaarde in de weg staan.

De Raad stelt dus dat een zekere hiërarchie in de verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden niet geproblematiseerd hoeft te worden. Enerzijds is de hiërarchie in veel gevallen een *fact of life*, waarbij het beter is om dit zo benoemen en daarmee duidelijkheid in de omgang en de verwachtingen te scheppen, dan om die kunstmatig te ontkennen. Anderzijds is de hiërarchie in veel gevallen ook functioneel en productief, doordat duidelijk is wie de landsbrede afweging maakt, en in het geval van een impasse, wie de knoop zal doorhakken.

Wij zien een zekere mate van hiërarchie in de verhoudingen tussen bestuurslagen niet als een obstakel om 'als één overheid' samen te werken, mits aan twee voorwaarden voldaan wordt. Ten eerste moet de *mate* en *functie* van de hiërarchische verhouding voor iedereen duidelijk zijn en door iedereen begrepen worden. Ten tweede moet het Rijk begrijpen dat de door de decentrale overheden gewenste en gewaardeerde gelijkwaardigheid niet zozeer afhangt van een gelijkwaardige *governance-verhouding* (structuren, rechten, plichten), maar wél van een *gelijkwaardige omgangsrelatie* (cultuur, houding, intrinsieke belangstelling).

4.6 SLOT

De bestudering van drie casussen waarin de verschillende overheden met elkaar samenwerken om een maatschappelijke opgave het hoofd te bieden heeft een brede inkijk gegeven waar het Rijk erin slaagt de samenwerking te versterken en wanneer het een effectieve samenwerking in de weg staat. Dit hoofdstuk heeft de vele verschillende observaties uit hoofdstuk 3 geprobeerd te ordenen en samen te nemen tot enkele sterke en knelpunten. Wanneer de Raad in deze slotparagraaf de sterke punten even links laat liggen en door zijn oogharen naar de knelpunten kijkt, zijn die in de kern terug te brengen tot drie schuurpunten. De eerste betreft de gebrekkige explicitering van de wederzijdse verwachtingen op het terrein van onder meer (financiële) inzet, ambitie, commitment, rollen en uitvoering bij aanvang van een samenwerking. In het volgende hoofdstuk doet de Raad daarom aanbevelingen om die verwachtingen op een aantal cruciale aspecten helder te krijgen. Het tweede knelpunt is het onvermogen van het Rijk om integrale en opgavegerichte

ambities en beleidsdoelen om te zetten in een integrale en opgavegerichte werkwijze. Een deel van de aanbevelingen zal daarom bestaan uit voorstellen aan de rijksoverheid in uitvoering en aanpak. Als derde en laatste stelt de Raad vast dat sprake is van te weinig inhoudelijke kennis over wat er speelt in de regio's en te weinig blijk van intrinsieke belangstelling voor de zorgen en noden van de regio's.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 INLEIDING

Het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* uit 2017 heeft 'de regio' en de decentrale overheden volop in de schijnwerpers gezet. De afgelopen jaren is – al dan niet in het kader van het IBP – een reeks aan waardevolle regionale programma's gestart waarin is geëxperimenteerd met integraal en gebiedsgericht werken. In dit rapport hebben we het MIRT, de Regio Deals en de Regionale Energiestrategieën eruit gelicht. Hieruit valt veel te leren over de organisatie en de rolinvulling van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking. Een aantal knelpunten in die samenwerking maakt dat de bijdrage van het Rijk aan het gezamenlijk met andere partijen genereren van maatschappelijke waarde, vooralsnog niet optimaal is.

Knelpunten in interbestuurlijke samenwerking doen zich op drie niveaus voor, conform het model van Mark Moore: bij het vaststellen van een opgave en een definitie van de beoogde *maatschappelijke meerwaarde* waar alle partijen zich mee kunnen vereenzelvigen, in de mate waarin Rijk en regio de interbestuurlijke opgave als *legitiem* ervaren en ondersteunen met geld en middelen, en als derde op het niveau van *de organisatie van het Rijk* en/of in de onderlinge aansluiting van de verschillende organisatiestructuren en -culturen van de samenwerkende partners. Dit hoofdstuk werkt in paragraaf 5.2 de knelpunten uit.[46]

Met een nieuw regeerakkoord in het vizier is dit een goed moment om de inbedding van interbestuurlijk samenwerken in de organisatie van het Rijk voortvarend ter hand te nemen. Daarvoor doet de Raad in de paragrafen 5.3 tot en met 5.5 concrete aanbevelingen. Hij introduceert daarvoor in 5.3 onder meer het **Model voor gelijkwaardig partnerschap**. In essentie zijn de aanbevelingen gericht aan de rijksoverheid omdat de rol van het Rijk het centrale thema van dit advies is. Maar de Raad benadrukt dat enkele aanbevelingen ook gelezen kunnen worden als huiswerk voor de decentrale overheden.

Het is belangrijk te realiseren dat *de* rol van het Rijk niet bestaat. De rolkeuze is in de eerste plaats een politieke keuze, partijen kunnen van mening verschillen welke rol het beste past bij welke opgave. Bovendien vraagt elke opgave weer om een nieuwe (en politieke) afweging welke specifieke rolinvulling –

46 Er zijn ook kritische vragen te stellen bij de democratische borging van deze trajecten. De Raad brengt later in 2021 een advies uit over de organisatie van regionale opgaven waarin hij uitgebreid stilstaat bij dit vraagstuk.

dat wil zeggen een nieuwe set van verantwoordelijkheden, in te zetten vaardigheden en kennis, stijl van werken en financiële middelen – het beste past. Een adequate rolinvulling van het Rijk vereist duidelijkheid aan de voorkant over wat de overheden van elkaar mogen verwachten, en volledige inzet en commitment om als één Rijk integraal en opgavegericht te werken, dwars over departementale muren heen.

5.2 CONCLUSIES

De Raad komt tot de volgende observaties, geordend langs de lijnen van het analysekader dat uitgaat van de drieslag (i) maatschappelijke waarde, (ii) legitimiteit en (iii) operationele capaciteit. Ten aanzien van de creatie van **maatschappelijke waarde** concludeert de Raad:

a. De specifieke maatschappelijke meerwaarde die men met de samenwerking wil realiseren, wordt door de partners vaak onvoldoende verkend en niet gezamenlijk gedefinieerd. Verschillen in doelen en interpretaties daarvan komen in de loop van het traject naar buiten, wat leidt tot misverstanden of onbegrip.
b. Decentrale overheden zijn erg positief over de tendens van integraal 'uitvragen' van regionale opgaven zoals in de MIRT-trajecten nieuwe stijl en de Regio Deals. Op decentraal niveau ervaart men echter een hoge mate van verkokering aan de kant van het Rijk, die integraal en gebiedsgericht werken en denken na de formulering van de opgaven bemoeilijkt.

De knelpunten in relatie tot de **legitimiteit** van de samenwerkingstrajecten komen voor een groot deel voort uit het dominante perspectief van het Rijk (bestuurlijk zowel als ambtelijk) op de regio. Hier onderkennen we de volgende aspecten aan:

c. Ten eerste wordt het handelen van ministers en ambtenaren voor een groot deel bepaald door hun verantwoordingsrelatie met het parlement. Daardoor komt het in de rationaliteit van rijksambtenaren geregeld voor dat de 'blik op de Kamer' de 'blik op de decentrale overheden' verdringt.
d. Ten tweede ervaren de decentrale overheden bij het Rijk gebrek aan inzicht in en begrip voor de inhoudelijke uitdagingen waar zij voor staan. De decentrale overheden ervaren dat hun plannen door het Rijk lang niet altijd gezien worden als activiteiten die bijdragen aan de ontwikkeling van Nederland in zijn geheel, maar eerder aan een afzonderlijk regionaal belang, en die daarmee ten koste gaan van bestedingen van nationaal belang. Die houding van het Rijk is volgens de decentrale overheden hardnekkig en weerspiegelt zich in de mate waarin regionale plannen in Den Haag als legitiem worden beschouwd. In dit kader worden de Regio Deals daarentegen als een positief voorbeeld aangehaald.

e. Ook wordt er verschil gevoeld in de perceptie van regio's dichtbij en verder weg van Den Haag. Ontwikkeling van meer centraal gelegen regio's wordt eerder als een nationaal belang beschouwd dan die van regio's in de periferie.

De knelpunten op het terrein van de creatie van maatschappelijke waarden en het organiseren van legitimiteit hebben ook hun weerslag op de **operationele capaciteit**:

f. In veel interbestuurlijke samenwerkingsverbanden is het onduidelijk wat de partners van elkaar mogen verwachten qua verantwoordelijkheden, inzet van vaardigheden en werkstijl. Het ontbreken daarvan maakt het domein van organisatiecapaciteit aanzienlijk zwakker. Dit wordt niet alleen aan de kant van de decentrale overheden ervaren, maar ook door de minister herkend: 'er is weliswaar een positieve grondhouding ten opzichte van gelijkwaardige samenwerking, maar deze loopt nog meer dan eens vast door een diversiteit aan verwachtingen, belangen en botsende rolopvattingen, verkokerde organisatiestructuren en knellende stelsels'.[47]
g. Het Rijk nodigt in toenemende mate de regio uit om integrale vragen te stellen, maar slaagt er zelf zelden in deze vragen integraal te beantwoorden. De verkokerde werkwijze van de verschillende departementen is meer dan ooit een probleem van hoge urgentie. De schotten tussen de departementen zijn een onoverkomelijke hindernis om effectief en efficient integraal en gebiedsgericht te werken.
h. Desalniettemin waarderen regio's het Rijk ook vanwege zijn specialistische kennis. De regio hoeft in dat opzicht niet opnieuw het wiel uit te vinden. De inbreng van deze kennis past volgens de regio's ook goed in de fase van verfijning van een integrale vraag.

5.3 VERWACHTINGEN EXPLICITEREN: MODEL VOOR GELIJKWAARDIG PARTNERSCHAP

In de laatste paragraaf van hoofdstuk 4 stelde de Raad vast dat in de relatie van het Rijk met medeoverheden zich in essentie drie knelpunten voordoen. De eerste betreft de gebrekkige explicitering van de wederzijdse verwachtingen op het terrein van onder meer (financiële) inzet, ambitie, commitment, rollen en uitvoering bij aanvang van een samenwerking. Het tweede knelpunt is het onvermogen van het Rijk om integrale en opgavegerichte ambities en beleidsdoelen om te zetten in een integrale en opgavegerichte werkwijze. Als derde en laatste stelt de Raad vast dat sprake is van te weinig inhoudelijke kennis over wat er speelt in de regio's en te weinig blijk van intrinsieke belang-

47 Adviesaanvraag 'Rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking' (zie bijlage I).

stelling voor de zorgen en noden van de regio's. Voor elk knelpunt doet de Raad voorstellen. Deze paragraaf begint met een aanbeveling die beoogt de onderlinge verwachtingen te expliciteren.

Bij het vormgeven van grote maatschappelijke transities waar rijksoverheidsorganisaties samenwerken met decentrale overheden, moet meer aandacht zijn voor een goed meerjarig procesontwerp. Dat wil onder andere zeggen dat het al bij aanvang van het programma helder moet zijn hoe de democratische aansturing door en verantwoording aan gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen wordt verankerd.[48] Als handvat introduceert de Raad het **Model voor gelijkwaardig partnerschap**.

Een goed procesontwerp heeft tot doel van tevoren duidelijke afspraken te maken over wat de samenwerkende partijen van elkaar mogen verwachten zodat zij elkaar in de loop van het proces niet kunnen teleurstellen. De Raad meent dat het Rijk daarbij de verantwoordelijkheid heeft om te borgen dat aan de voorkant van het proces de samenwerkende partijen hun verwachtingen naar elkaar expliciteren. Daarvoor dienen zij naar elkaar uit te spreken wat hun beoogde inzet is op zes hieronder genoemde onderdelen.

In paragraaf 4.5 stelden we – kort door de bocht – dat formeel geen sprake is van een hiërarchie tussen de formele bestuurslagen in de Nederlandse bestuurlijke organisatie, maar dat feitelijk het Rijk wel een sterkere positie heeft. Het is daarom aan het Rijk zelf om handen en voeten te geven aan de eigen ambitie om op basis van gelijkwaardigheid samen te werken. De zes vragen die hieronder volgen, kunnen hierbij helpen. Let wel: de Raad spreekt zich niet uit over het 'juiste' antwoord op elke vraag, omdat dit een politieke keuze betreft en het antwoord per onderwerp kan verschillen. Wel geven we voor elk onderdeel aan wat – *indien een gelijkwaardig partnerschap wordt beoogd* – in zijn meest zuivere vorm het meest passende antwoord zou zijn. Uiteraard presenteren we daarmee een ideaaltypisch model, Wanneer je interbestuurlijke samenwerking inricht, en je wilt dit doen in de vorm van een gelijkwaardig partnerschap, dan zou dit model als de *default optie* kunnen gelden, ofwel de onderlegger vanuit waar je begint. Er kunnen velerlei goede redenen zijn om van die default af te wijken, waarbij het van belang is om het gesprek daarover transparant en met argumenten onderbouwd te voeren. Daartoe en daarbij helpt dit instrument.

- **Heeft het Rijk een eigen beleidsambitie?** En zo ja, wijkt die af van de doelen van de decentrale overheden? Dat hoeft geenszins problematisch te zijn, mogelijk is er een win-win situatie te creëren. De weg daarnaar toe

48 Vgl. ook het 4W-model van de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020): Wat, Wie, Wie doet wat, Waarmee.

kan pas worden gevonden als het Rijk daarover open kaart speelt.
> *In een verhouding van gelijkwaardig partnerschap tellen de beleidsambities van het Rijk en van de decentrale overheden even zwaar mee.*

- **Is de samenwerking facultatief of verplichtend?** In tegenstelling tot de decentrale overheden kan het Rijk de andere overheden verplichten tot deelname aan een samenwerking met het Rijk. De decentrale overheden zijn zich zonder meer bewust van die invloedrijke bevoegdheid. In de gesprekken die de Raad voerde had geen enkele vertegenwoordiger van een decentrale overheid moeite met dit gegeven als zodanig. Irritatie bij de decentrale overheden ontstond alleen als de indruk van gelijkwaardigheid werd gewekt, terwijl feitelijk sprake was van verplichte samenwerking.
  > *In een verhouding van gelijkwaardig partnerschap hebben Rijk en decentrale overheden dezelfde vrijheid om de samenwerking al dan niet aan te gaan.*

- **Wie betaalt?** Uit de casussen blijkt dat het Rijk in samenwerking een sterkere positie heeft dan de decentrale overheden omdat het meer geld kan inbrengen. Daarom is het voor de goede verhoudingen in de samenwerking van groot belang dat de partijen van tevoren vastleggen wie wat financieel inbrengt. En daarbij dient te worden vastgelegd of de dominante financier ook verwachtingen heeft over de uitkomst van de samenwerking. Betekent dat wie betaalt ook bepaalt? In de Nederlandse financiële verhoudingen – met een relatief klein eigen belastingbeleid voor gemeenten – heeft het Rijk bovendien de taak om gemeenten van voldoende financiële middelen te voorzien zodat zij kunnen bijdragen.[49]
  > *In een verhouding van gelijkwaardig partnerschap dragen Rijk en decentrale overheden in vergelijkbare mate bij in de kosten. Dat betekent niet per se evenveel, maar vooral in een mate die de gelijkwaardige positie uitdrukt.*

- **In hoeverre stelt het Rijk eisen aan de uitvoering?** In de relatie tussen Rijk en decentrale overheden zijn de laatste in financiële zin afhankelijk van het Rijk. Het Rijk is hierin dan ook de sterkere partij. Bij het gezamenlijk vaststellen van de doelen moet het Rijk zich bewust zijn van die sterkere positie en proberen aan te sluiten bij de agenda van de decentrale overheden. Wil je binnen die constellatie een zekere mate van gelijkwaardig partnerschap bereiken, dient het Rijk terughoudend te zijn met het stellen van eisen aan de uitvoering.

49 Zie ook het recente advies Rust-Reinheid-Regelmaat (2021) van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

> Het getuigt van kracht en *gelijkwaardig partnerschap als het Rijk wel zijn financiële slagkracht in een samenwerking inbrengt maar terughoudend is om daar eisen in de uitkomsten of de wijze van uitvoering tegenover te stellen*.

- **Wie is verantwoordelijk voor de uitvoering en wie monitort de uitvoering?** Goede intenties voor gelijkwaardig partnerschap bij interbestuurlijke samenwerking zijn onmiskenbaar aanwezig. Het bij aanvang van deze kabinetsperiode opgestarte Interbestuurlijk programma (IBP) gaf daar zonder meer blijk van. Dat document laat een enorme ambitie zien om als één overheid grote opgaven van deze tijd aan te pakken. Maar de kracht van dat document ligt vooral in het formuleren van de ambities. Wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en hoe die uitvoering wordt gemonitord was bij publicatie van het IBP niet duidelijk. Voor een succesvolle samenwerking is het cruciaal dat bij voorbaat helder is wie verantwoordelijk is voor welk aspect bij de uitvoering.
  > *In een verhouding van gelijkwaardig partnerschap in zijn meest zuivere vorm zijn Rijk en decentrale overheden gezamenlijk naar evenredigheid verantwoordelijk voor de uitvoering*.

- **Moeten de decentrale overheden verantwoording afleggen aan het Rijk?** Het is de vraag of sprake kan zijn van een gelijkwaardige samenwerking als enkele partijen uiteindelijk aan één andere partij verantwoording moeten afleggen over de besteding van financiële middelen[50] of het eindresultaat. Het is de moeite waard – als het doel is om in gelijkwaardigheid een maatschappelijke opgave aan te pakken – om op zoek te gaan naar alternatieve vormen van verantwoording. Decentrale overheden hebben hun eigen volksvertegenwoordigingen waar eveneens publieke verantwoording georganiseerd kan worden. Als het Rijk eraan hecht dat decentrale overheden bij hem rekenschap aflegt, dan is het belangrijk om bij aanvang van een traject te bespreken hoe dat de relatie en het partnerschap niet negatief beïnvloedt. De Raad meent dat het belangrijk is dat aan de voorkant de mate van beleidsvrijheid wordt gedefinieerd en geëxpliciteerd. Het ideaal is niet per definitie totale beleidsvrijheid, belangrijker is dat een open en transparant gesprek heeft plaatsgevonden tussen de overheden. Het onbenoemd laten van verwachtingen ondermijnt het onderlinge vertrouwen en zorgt voor onduidelijkheid over de wederzijdse verwachtingen.[51]
  > *In een gelijkwaardig partnerschap leggen alle betrokken bestuurders verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging op hun eigen bestuurslaag*.

50 Bij 'de financiële middelen van decentrale overheden' doelt de Raad op algemene middelen uit het Gemeente/Provinciefonds, maar ook specifieke en doeluitkeringen.
51 Raad voor het Openbaar Bestuur 2019 (3)

Hieronder geven we het beeld weer dat ontstaat wanneer we de drie onderzochte vormen van interbestuurlijke samenwerking (MIRT, RES en Regio Deal) langs de meetlat van deze zes onderdelen leggen, en we deze afzetten tegen de keuzes die het best passen bij een gelijkwaardig partnerschap. In Bijlage III staat een nadere uitleg van de illustraties.

Figuur 5.1 **Op basis van gelijkwaardigheid wenselijke en reële invulling van partnerschap in verschillende samenwerkingsprogramma's.**



De illustraties laten zien dat ondanks de uitgesproken ambitie van het Rijk om in gelijkwaardigheid met de decentrale overheden aan regionale opgaven te werken, het die ambitie bij de MIRT, de RES en de Regio Deals niet altijd in de praktijk brengt. Hierna volgen aanbevelingen aan het Rijk hoe het beter een gelijkwaardige partner kan zijn. Maar het is goed hier ook op te merken dat decentrale overheden een dominante rol van het Rijk soms te gemakkelijk laten gebeuren. Meer in het algemeen kan het helpen dat wanneer het Rijk en decentrale overheden overeenkomen dat ze gelijkwaardig willen samenwerken, ook de decentrale overheden het Rijk daaraan houden. In praktijk zijn decentrale overheden vaak volgzaam, zeker als er allerlei afzonderlijke financieringsarrangementen door het Rijk worden voorgehouden.

5.4 AANBEVELINGEN VOOR EEN INTEGRALE WERKWIJZE VAN HET RIJK

5.4.1 Eén minister voor iedere grote opgave en wees niet kwistig met departementale herindeling

Om de muren tussen departementen af te breken, dient het kabinet de grote opgaven in het regeerakkoord expliciet aan te wijzen en uiteindelijk voor elke grote opgave één minister verantwoordelijk te maken. Die werkt voor die specifieke opgave met ambtenaren van verschillende departementen en stuurt hen politiek aan. In sommige gevallen kan een speciale programmaminister uitkomst bieden, mits deze beschikt over een eigen hoofdstuk in de begroting.[52] In de afgelopen kabinetsperiode is tijdens de wat langer durende afwezigheid van minister Ollongren en bij de verdeling van haar portefeuille over twee bewindspersonen gebleken dat departementaal overstijgend werken in de rijksdienst zeer goed mogelijk is. De Raad benadrukt dat het aanwijzen van één verantwoordelijke minister voor een maatschappelijke opgave die het nieuwe kabinet politiek prioriteit wil geven, niet gepaard hoeft te gaan met een departementale herindeling. Hij is er geen voorstander van om elke vier jaar de departementale indeling op grond van politieke overwegingen op de schop te nemen. Het SGO heeft een belangrijke rol om na de politieke prioriteitstelling de interne Rijksorganisatie zo vorm te geven dat de ministers zich op hun politieke prioriteiten kunnen richten en geen tijd en energie verloren gaat aan organisatorische verschuivingen en herindelingen. Juist om de grenzen tussen departementen te laten vervagen, moeten ambtenaren van verschillende departementen worden uitgedaagd om met elkaar aan één opgave te werken.[53]

52 Geut, Van den Berg & Van Schaik, 2010; Korsten, Breed & De Jong, 2011
53 Vgl. Raad van State 2021, pag. 15-16

5.4.2 Het ministerie van BZK wordt stelselverantwoordelijk voor de interbestuurlijke verhoudingen

Maak het departement van BZK nog scherper dan nu verantwoordelijk voor het stelsel van interbestuurlijke samenwerking, met als doel het vergemakkelijken van de samenwerking tussen decentrale overheden en het Rijk. Concreet kan dat betekenen dat de minister altijd wordt betrokken bij wetgeving die het takenpakket, de financiën en bevoegdheden van decentrale overheden raken. De minister van BZK dient verder ook kaders te stellen waaraan het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking dient te voldoen. Daaraan zijn (juist) ook de sectorale departementen die met de decentrale overheden interbestuurlijk samenwerken gehouden.[54]

5.4.3 De financiële verhoudingen moeten gelijk oplopen met interbestuurlijk samenwerken

De ROB heeft in zijn advies over het uitkeringsstelsel gewezen op het belang van een zuivere inzet van het bekostigingsinstrumentarium. In zijn onlangs verschenen advies over de volle breedte van de financiële verhoudingen heeft de Raad voorgesteld om voor gemeenschappelijke opgaven waarbij meerdere overheidslagen betrokken zijn gebruik te maken van het bekostigingsinstrument van een gezamenlijk fonds voor maatschappelijke interbestuurlijke opgaven.[55]

5.5 AANBEVELINGEN VOOR EEN SCHERPER BEELD VAN DE REGIO

5.5.1 Kennisontwikkeling en -uitwisseling

Bevorder op rijksniveau de kennis over regio's en de kennisuitwisseling tussen Rijk en regio op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Laat bewindslieden en topambtenaren meer ter plekke kennisnemen van, en meedenken over de verschillende aspecten van de opgave. Geef meer prioriteit aan de uitwisseling van hoogwaardige beleidskennis over en uit de verschillende regio's, langs de lijnen van de aanbevelingen uit het ROB-signalement hierover.[56]

5.5.2 Departementale visies op interbestuurlijke samenwerking

Vanuit het kader dat de minister van BZK voor interbestuurlijke samenwerking heeft opgesteld, dient elk departement met een politieke opdracht die interbestuurlijk gerealiseerd moet worden een heldere en breed uitgedragen visie te formuleren op hoe het interbestuurlijk werken in de eigen departementale organisatiestructuur ingebed en geborgd is.

54 Ib idem
55 Raad voor het Openbaar Bestuur 2021
56 Raad voor het Openbaar Bestuur 2020 (3)

5.5.3 Opleiding en training voor interbestuurlijk en integraal werken

Zorg ervoor dat het gedachtegoed en de instrumenten van interbestuurlijk en gebiedsgericht werken gemeengoed worden binnen de rijksdienst. Besteed hier in het dagelijks werk en in trainings- en opleidingsprogramma meer aandacht aan, van de rijkstrainees tot en met de ABD.

5.5.4 Geeft ruimte voor personele uitwisseling

Stel rijksambtenaren aan die werken in de regio en daar het Rijk integraal (bovendepartementaal) kunnen vertegenwoordigen. Geef deze ambtenaren voldoende mandaat om te handelen namens het Rijk. Maar maak het ook mogelijk om aan personele uitwisseling te doen: rijksambtenaren die een tijd bij decentrale overheden werken en andersom. Dat vergroot het onderlinge begrip en helpt uiteindelijk ook bij interbestuurlijke samenwerking.

5.6 SLOT

Het thema 'interbestuurlijk samenwerken' verdient een prominente plek in het volgende regeerakkoord. Het nieuwe kabinet dient zijn inzet in de samenwerking met de decentrale overheden te expliciteren en daarbij aan te geven hoe het interbestuurlijk, regionaal en gebiedsbericht werken verder gaat inbedden in de organisatie van de rijksdienst. De Raad vindt het raadzaam als de aankomende coalitiepartijen in het licht van alle grote opgaven een apart hoofdstuk in het regeerakkoord opnemen waarin stevige afspraken staan over de wijze van interbestuurlijke samenwerking en uitvoering.

Literatuur

Alford, J. en J. O'Flynn (2009). Making sense of public value: Concepts, Critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration 32*, p. 171-191

Allers, M. (2019). Leg de taak waar die hoort. Over de gebrekkige samenhang tussen taak en schaal in het openbaar bestuur. Den Haag, VNG

Berg, J. van den (2019). Taakdifferentiatie, een alternatief voor herindeling en gemeenschappelijke regeling. Den Haag, VNG

Boogers, M. J. G. J. A., & Reussing, R. 2019. Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. In *Bestuurswetenschappen* 2, 22-46

Bovens, J. et al (2017). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer

Decisio (2016). *Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen editie 2016*. Amsterdam, Decisio

Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Post-autistic economics review*, 33(14), 17-28

Commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid (1993). *Steekhoudend ministerschap,* betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid. Den Haag, SDU

Gemengde commissie bestuurlijke organisatie (2005). *Je gaat erover of niet*. *Rijksbrede takenanalyse*. *Den Haag, Gemengde commissie bestuurlijke organisatie*

L. Geut, C.F. Van den Berg & S. Van Schaik (2010). *De koning van het schaakbord of Jan zonder Land? Over programmaministers*. Assen, Koninklijke Van Gorcum

Groenleer, M. (2016). *De regio als redding? Over de governance van ruimte en plaats in de netwerksamenleving* [Oratie]. Tilburg, Tilburg Universiteit

Hageman, M. (2020). Trends en tafels bestuurlijke samenwerking. Nijmegen, Hageman Advies

Hageman, M. (2020). *Welkom in de regio: van structuuroplossingen naar netwerksamenwerking*. In *Rijnconsult Business Review 2020*. Utrecht, Rijnconsult

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19

Jong, I. de, P. 't Hart en M. van der Steen (2017). Wat het nieuwe kabinet zich moet realiseren. Den Haag, NSOB

Korsten, A.F.A., P. de Jong en C.J. Breed (2010). *Regeren met programma's*. Den Haag, Boom/ Lemma Uitgevers

Marks, G., L. Hooghe, en K. Blank (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. JCMS: *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378

Minister van BZK (2014): *Taakopdracht Studiegroep openbaar bestuur*. Brief aan de Tweede Kamer.

Ministerie van BZK (2009). *Kader decentralisatie en differentiatie.* Den Haag, Ministerie van BZK

Ministerie van BZK (2014). *Beleidsdoorlichting Interbestuurlijke verhoudingen 2007-2013*. Den Haag, Ministerie van BZK

Ministerie van BZK (2017). Fiche regionale opgaven. Intern document

Ministerie van BZK (2017). *Staat van het bestuur 2016*. Den Haag, Ministerie van BZK

Ministerie van BZK (2018). *Het Interbestuurlijk Programma*. Den Haag, Ministerie van BZK

Ministerie van BZK (2019). *Kamerbrief over toekomst openbaar bestuur*. Den Haag, Ministerie van BZK
Ministerie van LNV (2020). *Kamerbrief Een rijke oogst van 30 Regio Deals*. Den Haag, Ministerie van LNV
Moore, M. H. (2012*). Recognizing public value: Developing a public value account and a public value scorecard*. Cambridge MA, Harvard University Press
Moore, M.H. (2000). *Managing for Value: organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental organisations. Nonprofit and voluntary sector Quarterly*, 29-1, 183-204. Sage Publications
Nientied, P (2014). Minder regisseren en meer netwerken in de gemeente. *Stone!*, vakblad voor organisatieontwikkeling. Amerongen, Livingstone Partners
Overhedenoverleg Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (2018). *Programmastart IBP*. Den Haag, Overhedenoverleg
Polman, H. (2020). Werken aan samenwerking. *Binnenlands Bestuur* 2020-4. Amsterdam, Sijthoff mediagroep
Raad van State (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag, Raad van State
Raad van State (2013). *Het kan beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*. Den Haag, Raad van State
Raad van State (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag, Raad van State
Raad van State (2021) *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, Raad van State.
Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen (2005). *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag, ROB
Raad voor het Openbaar Bestuur (2011). *Twee-bestuurslagenprincipe helpt tegen bestuurlijke drukte*. Briefadvies. Den Haag, ROB
Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) (1) . *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*. Den Haag, ROB
Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) (2). *Loslaten in Vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag, ROB
Raad voor het Openbaar Bestuur (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag, ROB
Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Den Haag, ROB
Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) (1). *Briefadvies Herijking gemeentefonds*. Den Haag, ROB
Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) (2). *De Rijksoverheid als middenbestuur. Over hoe de positie van de Rijksoverheid verandert en wat dat betekent voor haar functioneren*. Den Haag, ROB.
Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) (3). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*. Den Haag, ROB
Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) (1). *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*. Den Haag, ROB
Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) (2). *Briefadvies herziening uitkeringsstelsel*. Den Haag, ROB

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) (3). *Signalement Kennis delen*. Den Haag, ROB
Radboud Universiteit Nijmegen en Rijksuniversiteit Groningen (2010): *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*. Nijmegen/ Groningen, s.n.
Rijk, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen (2013). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag, s.n.
Schaap, L. m.m.v. G. Leenknegt (2012). *Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland*. Tilburg, Universiteit van Tilburg
Schaap, L., M. Groenleer, A. van den Berg en C. Broekman (2017). *Coalitieakkoord 2017: vertrouwen in (de toekomst van) de regio?* Tilburg, TiREG
Steen van der, M., M. van Delden en P. Ophoff (2020). *Leren van Doen. Ervaringen met samenwerken in het IBP*. Den Haag, NSOB.
Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag, Studiegroep Openbaar Bestuur.
Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2019). *Startnotitie*. Den Haag, studiegroep IFV.
Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020). *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*. Den Haag, studiegroep IFV
Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020) *Als* één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet! Den Haag, studiegroep IFV
Teisman, G., M. van der Steen, A, Frankowski en B. van Vulpen (2018). *Effectief Sturen met Multi-Level Governance. Snel en slim schakelen tussen schalen.* Den Haag, NSOB
Toonen, Th.A.J. (1987). *Denken over Binnenlands Bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*. Amsterdam, Reed Business
Torfing, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Cheltenham (UK) Edward Elgar Publishing
VVD en CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid.* Regeerakkoord.
VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Raad voor het Openbaar bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

DGBRW
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon
Saskia Franssen

T 0615038136
saskia.franssen@minbzk.nl

Kenmerk
2019-0000509028

Uw kenmerk

Datum 24 september 2019
Betreft Adviesaanvraag ROB over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking

Geachte raad,

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' onderstreept het kabinet het belang van samenwerking tussen overheden. Steeds vaker spelen deze vraagstukken op meerdere schaalniveaus en zoeken overheden samen naar oplossingen voor regionale opgaven, door gezamenlijk te investeren en integraal te werken. Te denken valt aan de energietransitie, de hoge druk op de woningmarkt en het behoud van de leefbaarheid in de stad en op het platteland. Om dit te versterken heeft het kabinet onder andere de Citydeal systematiek voortgezet en is er € 950 miljoen vrijgemaakt voor het oplossen van regionale knelpunten en het daarmee versterken van de brede welvaart (Regio envelop). Ook met het interbestuurlijk programma (IBP) zijn Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen een langdurig partnerschap aangegaan om te werken aan maatschappelijke opgaven.

In de afgelopen jaren is er al volop ervaring opgedaan met nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking bij regionale en nationale kansen en/of knelpunten. Daarbij is "de regio" niet noodzakelijkerwijs altijd een geografische eenheid, maar veel meer een aanduiding voor een interbestuurlijke coalitie (in samenwerking met andere partijen) die gezamenlijk de benodigde bestuurskracht ontwikkelen voor de betreffende opgave. In dergelijke samenwerkingen zet men doorgaans als gelijkwaardige partners de schouders eronder. Iedere individuele partner heeft hierin zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. In gelijkwaardig partnerschap opgaven oppakken, is evenwel een relatief nieuwe werkwijze die nog volop in ontwikkeling is. Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat is namelijk van oudsher gericht op een uniforme bestuurlijke inrichting en aanpak en de taakverdeling tussen overheden is gebaseerd op de gedachte "Je gaat er over of niet". Verschillende onderzoeken stellen dat de huidige maatschappelijke opgaven vragen om een effectief interbestuurlijk samenspel. Tot op heden is er in deze context echter nog beperkt onderzoek gedaan naar de rol van het Rijk als partner in interbestuurlijke samenwerking.

DGBRW
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
24 september 2019

Kenmerk
2019-0000509028

Bovengenoemde is de aanleiding voor deze adviesaanvraag. Hieronder ga ik achtereenvolgend in op de context, de reikwijdte, scope en het beoogde resultaat van de adviesaanvraag en de hoofd- en sub-vragen waar ik u vraag in uw advies op in te gaan.

1. Context

Maatschappelijke opgaven
De gevolgen van de klimaatverandering, het tekort aan betaalbare woningen, de toenemende problematische schulden en het behoud van de leefbaarheid in de stad en op het platteland. Het is slechts een greep uit de grote maatschappelijke opgaven waar overheden nu al aan werken, of dat binnenkort zeker gaan doen. Het zijn opgaven die zich niet beperken tot de grenzen van een gemeente, provincie of een bepaald beleidsterrein. De maatschappelijke opgaven waar de overheden gezamenlijk voor aan de lat staan zoals de grote ruimtelijke transitie opgaven, het sociaal domein en de dienstverlening aan de inwoners, zijn veranderd. Niet alleen de complexiteit en de schaal waarop deze opgaven zich manifesteren zijn toegenomen, ook de regionale verschillen zijn toegenomen. Hoewel Nederland qua oppervlakte niet erg groot is, bestaat er een grote regionale diversiteit. Dat vraagt van overheden een gecoördineerde aanpak; steeds vaker in de vorm van een gelijkwaardig interbestuurlijk partnerschap.

Op nieuwe manieren (interbestuurlijk) samenwerken
In de bestuurlijke reflectie van de NSOB 'Wat het nieuwe kabinet zich moet realiseren' werd al benadrukt dat de opgaven van vandaag en morgen een afwisselende rol, positie en handelingsperspectief vragen van overheden, waaronder nadrukkelijk ook de Rijksoverheid wordt bedoeld. Een vorm van interbestuurlijke samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Niet alleen omdat we elkaar nodig hebben, maar vooral omdat we met een gezamenlijke inzet tot een beter resultaat en meer impact kunnen komen. Met het IBP hebben Rijk en medeoverheden al een belangrijke stap gezet met het vormgeven van gelijkwaardig partnerschap.

De opgaven van nu vragen om een Rijksoverheid die zich meer als 'mede' overheid kan opstellen en meedoet in regionale uitvoering, als partner kan optrekken bij samenwerking met medeoverheden, andere partijen en gebiedsgericht integraal participeert met ruimte voor maatwerk over beleids- en departementsgrenzen heen.

Het besef dat je samen de schouders eronder moet zetten en gezamenlijk verantwoordelijk bent, en dat niemand, ook het Rijk niet, eenzijdig zijn wil aan de medeoverheden kan opleggen, is bij velen al ingedaald. Maar dit betekent niet dat dit ook al zo in de praktijk wordt gebracht. De positieve grondhouding ten opzichte van gelijkwaardige samenwerking loopt nog meer dan eens vast door een diversiteit aan verwachtingen, belangen en botsende rolopvattingen, verkokerde organisatiestructuren en knellende stelsels. Ik heb de indruk dat

DGBRW
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
24 september 2019

Kenmerk
2019-0000509028

gemeenten, provincies en waterschappen al meer ervaring hebben opgedaan met (onderlinge) gelijkwaardige samenwerking en zich daardoor meer bewust zijn van wat het in houding, gedrag en werkwijze vraagt om een goede of effectieve partner te zijn. De sectorale indeling van de Rijksoverheid maakt het soms lastig om opgaven domein overstijgend en integraal aan te pakken. De noodzaak tot partnerschap zal in de toekomst eerder toe- dan afnemen. De complexiteit van de opgaven en het feit dat overheden deze opgaven niet alleen kunnen oplossen vraagt hier ook om. Een belangrijke reden waarom ook het Rijk zich zal moeten beraden op wat er nodig is om een goede en effectieve partner voor de medeoverheden te zijn.

2. Vormgeving: reikwijdte, scope en resultaat

Om bij te dragen aan de benodigde gedachtevorming en de gewenste ontwikkeling binnen het Rijk, verzoek ik u, op grond van artikel 23 Kaderwet adviescolleges, tot een advies te komen over de wijze waarop het Rijk een goede en effectieve partner kan zijn voor de medeheden zodat tot de gewenste resultaten en meer impact gekomen kan worden en wat er voor nodig is om een dergelijke partner te worden.
Ik vraag u hierbij oog te houden voor:

- de diversiteit in rollen (van het Rijk) en samenwerkingsvormen (in relatie tot zijn taken en bevoegdheden);
- het maatwerk dat komt kijken bij verschillende domeinen, beleidsterreinen en opgaven in relatie tot het stelsel (de behoefte die er is vanuit de medeoverheden richting het Rijk);
- de rol en verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer en de ministeriële verantwoordelijkheid,
- de rollen en verantwoordelijkheden van de provinciale staten en gemeenteraden; en
- de balans tussen democratische legitimiteit en effectiviteit van de samenwerking.

Ook vraag ik u in te gaan op de mogelijke dillema's die zich voordoen bij nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking.

Ten slotte vraag ik u om concrete handvatten mee te geven om te komen tot een Rijk dat een goede en effectieve partner kan zijn voor de medeheden om zo in gezamenlijkheid succesvol opgaven op te pakken.

3. Onderzoeksvragen
In het licht van bovenstaande, vraag ik u op de volgende onderzoeksvragen in te gaan:

Hoofdvraag
Op welke manier kan het Rijk een goede en effectieve partner zijn voor de medeheden zodat er gezamenlijk tot de gewenste resultaten en meer impact kan

DGBRW
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
24 september 2019

Kenmerk
2019-0000509028

worden gekomen voor maatschappelijke opgaven, en wat is er voor nodig om een dergelijke partner te worden?

Sub-vragen

- Bij het oppakken van welke opgaven zou een gelijkwaardig partnerschap tussen de overheden het meest passend zijn, en bij welke opgaven ligt een andere vorm van samenwerking meer voor de hand?
- Welke verschillende rollen neemt het Rijk in, in huidige interbestuurlijke samenwerking, en welke rollen zijn het meest passend bij gelijkwaardig partnerschap?
- Welke verbeterpunten ziet u op dit moment in de praktijk bij interbestuurlijke samenwerking ten aanzien van de rolneming door het Rijk?
- Welke knelpunten ziet u in de huidige organisatie en werkwijze van het Rijk om de voor gelijkwaardige interbestuurlijke samenwerking benodigde rollen aan te kunnen nemen?
- Welke knelpunten ziet u in het beschikbare instrumentarium en binnen de huidige wettelijke kaders voor het Rijk de voor gelijkwaardige interbestuurlijke samenwerking benodigde rollen aan te kunnen nemen?
- Wat hebben medeoverheden nodig om een effectieve (gelijkwaardige) partner voor het Rijk te zijn?
- Welk ontwikkelperspectief ziet u om tot succesvolle interbestuurlijke samenwerking te komen en wat zijn de belangrijkste eerste stappen daarbij?
- Welke rol kan monitoring en evaluatie spelen in dit ontwikkelperspectief om tot succesvolle interbestuurlijke samenwerking te komen?

4. Planning
Ik zie uw advies graag uiterlijk eind juli 2020 tegemoet.

Met vriendelijke groet,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



drs. K.H. Ollongren

BIJLAGE II

Wettelijk kader autonomie en medebewind

Kernbevindingen

- **Hoofdstuk 7 van de Grondwet regelt de verhoudingen tussen de bestuurslagen: Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, provincies en gemeenten hebben een open huishouding en hebben autonomie: een algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur. Tegelijkertijd zijn zij verplicht mee te werken aan medebewind (de uitvoering van door hoger gezag gestelde regels). In de praktijk van het decentrale bestuur nemen de medebewindstaken een veel grotere plaats in dan de autonome. De wetgever kan, in gewone wetten, de mate van autonomie groter dan wel kleiner maken. Ingevolge het Europees Handvest inzake lokale autonomie is afgesproken, dat lokale overheden recht hebben op zelfbestuur.**
- **De Grondwet spreekt niet van hiërarchie. In het bestuurlijke discours wordt gesproken over de centrale overheid en decentrale overheden. Toch staat de rijksoverheid in hiërarchie boven provincies en gemeenten. Op haar beurt is de provincie weer in hiërarchie hoger dan de gemeente en houdt zij bijvoorbeeld op een aantal terreinen toezicht op gemeenten. Voor differentiatie naar bevoegdheden blijkt in de praktijk weliswaar enige ruimte te bestaan, maar de Grondwet biedt daarvoor geen expliciete grondslag. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat afspraken tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen die eraan bijdragen dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel waar kan maken.**
- **De feitelijke verhoudingen in het Nederlandse binnenlands bestuur verschillen in de loop van de tijd, zij zijn deels het gevolg van weloverwogen keuzes met betrekking tot de inrichting van het binnenlands bestuur, deels van de manier waarop toezichthouders omgaan met hun bevoegdheden, deels ook van tal van andere maatregelen van de wetgever.**

- **De financiële verhoudingen dienen in de eerste plaats de politiek bestuurlijke keuzes te volgen zoals die in wet- regelgeving zijn vastgelegd. Slechts een beperkt deel van de gemeentelijke uitgaven volgt uit volledig autonome beleidskeuzes. Het overgrote deel van de uitgaven vloeit voort uit politiek bestuurlijke keuzes, zoals die in nationale wet- en regelgeving zijn vastgelegd en/of uit rijksbeleid volgen. Een substantieel deel vloeit voort uit de keuze van gemeenten om vooral niet anders te zijn dan andere Nederlandse vergelijkbare gemeenten.**
- **Naast de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur (Rijk, provincies en gemeenten) laat de Grondwet ruimte voor de oprichting van aanvullende structuren. Openbare lichamen van de hoofdstructuur kunnen met inachtneming van de bepalingen van de (organieke) Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) andere lichamen in het leven roepen en daaraan ter gemeenschappelijke behartiging taken en bevoegdheden overdragen.**
- **De (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid bestaat sinds de Grondwetsherziening van 1848, het vraagstuk van verantwoording en politiek vertrouwen speelt ook op decentraal niveau. Staatsrechtelijk is het uitgangspunt dat een ambtsdrager slechts verantwoordelijk is voor zover zijn bevoegdheden reiken: 'zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid'. Stelselverantwoordelijkheid betreft het wettelijke systeem van bevoegdheden en, op hoofdlijnen, de organisatie van de uitvoering daarvan. Hoewel de minister eerst- en eindverantwoordelijk is, behelst systeemverantwoordelijkheid per definitie een gedeelde verantwoordelijkheid. In het systeem dragen verschillende actoren verschillende verantwoordelijkheden en hebben ze verschillende rollen en zij leggen daarover vaak aan verschillende instanties formeel verantwoording af (het parlement, een gemeenteraad, een Raad van bestuur, een inspectie, klantenraden en/of nog andere). Maar zij maken allemaal deel uit van het systeem, geen van hen staat er buiten of erboven. Dat betekent niet dat zij elk verantwoordelijk zijn voor het geheel; ze hebben wel allen belang bij het geheel.**

1. Hoofdstuk 7 van de Grondwet

Hoofdstuk 7 van de Grondwet heeft betrekking op openbare lichamen. Onder het begrip vallen in ieder geval provincies, gemeenten, Caribische openbare lichamen en waterschappen, maar ook andere openbare lichamen. Ingevolge hoofdstuk 7 vormen openbare lichamen een overheidslaag waaraan verordenende bevoegdheid is of kan worden toegekend. Het hoofdstuk heeft betrekking op andere decentrale overheden dan het openbaar lichaam 'rijks-

overheid', maar de Grondwet gebruikt de begrippen decentrale overheden of decentralisatie niet. Op zelfstandige bestuursorganen (organen van een openbaar lichaam die niet onder het gezag staan van een politiek verantwoordelijke ambtsdrager) lijkt het hoofdstuk niet van toepassing te zijn.

2. Autonomie en medebewind

Artikel 124 van de Grondwet bepaalt dat provincies en gemeenten bestuurslagen zijn met zelfstandige bevoegdheden. Zij zijn bevoegd taken op zich te nemen die te maken hebben met het bestuur en beleid van de provincie of gemeente, tenzij dit beleid in strijd is met wettelijke regels. De autonome taken en bevoegdheden ontlenen provincies en gemeenten behalve aan de Grondwet ook aan de Provinciewet en de Gemeentewet. Daarnaast kan in een wet worden bepaald dat in opdracht van hoger gezag, provinciale en gemeentelijke besturen mee moeten werken bij regeling en bestuur: medebewind. Medebewindstaken zijn gebaseerd op bijzondere wetgeving op specifieke beleidsterreinen, al of niet met beleidsvrijheid voor de decentrale overheden. Dus: enerzijds hebben provincies en gemeenten autonomie (een algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur), anderzijds zijn zij verplicht mee te werken aan medebewind (de uitvoering van door hoger gezag gestelde regels). In de praktijk van het decentrale bestuur nemen de medebewindstaken een veel grotere plaats in dan de autonome: historisch gezien is de autonomie-in-strikte-zin (dus: de vrijheid om zelf beleid te maken) sterk afgenomen en is het medebewind sterk gegroeid. De medebewindstaak vloeit voort uit een hiërarchische verhouding tussen Rijk, provincie en gemeente, hoezeer ook provincies en gemeenten als zelfstandige openbare lichamen functioneren binnen de eenheidsstaat.

De provinciale en gemeentelijke autonomie ligt weliswaar vast in de Grondwet, maar daarbij moet wel worden aangetekend dat de *mate van autonomie* niet vastligt. De wetgever kan, in gewone wetten, die mate groter dan wel kleiner maken.

3. Europees Handvest inzake lokale autonomie (EHLA)

In 1985 is het *European Charter of Local Self-Government* tot stand gekomen. Nederland heeft dit verdrag van toepassing verklaard op gemeenten en provincies, maar wel een voorbehoud gemaakt ten aanzien van enkele artikelen. In dit Handvest is afgesproken, dat lokale overheden recht hebben op zelfbestuur:

> *Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.*

Local self-government uit het Handvest betreft zowel de autonomie die in de Nederlandse grondwet verankerd ligt, als de beleidsvrijheid in het medebewind. Dus: niet alleen of het initiatief ook van de decentrale overheden komt, maar ook dat decentrale overheden een belangrijk deel van de publieke taken naar eigen inzicht kan regelen en uitvoeren. Anders gezegd: er moet niet alleen bekeken worden of decentrale overheden autonome ruimte hebben, maar ook of

a. Het geheel van hun taken een substantieel deel van de publieke taken betreft,
b. Het bij die taken om zowel regelen (dus: met beleidsvrijheid) als uitvoeren gaat,
c. Voor eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden (dit impliceert dat zij niet aan de leiband van de nationale overheid mogen lopen), en
d. Daarbij het belang van de decentrale bevolking voorop staat.

Dit bredere autonomiebegrip past ook beter bij het streven van de Nederlandse gemeenten om de 'eerste overheid' te zijn.

4. Gedecentraliseerde eenheidsstaat en hiërarchie

In de Grondwet is verankerd dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is (al is dat nergens met zoveel woorden vastgelegd), bestaande uit het nationale niveau (het Rijk), twee algemene geldende overheidslagen (provincies en gemeenten), en één gedecentraliseerde functionele overheid (waterschappen), verantwoordelijk voor watermanagement en waterkwaliteit. Het ligt gevoelig om te spreken van hiërarchie tussen overheden. In het bestuurlijke discours wordt gesproken over de centrale overheid en decentrale overheden. Bij het ontbreken van een formele hiërarchie wordt vooral gedoeld op het feilt dat het Rijk niet zonder meer kan ingrijpen in de autonome taken en verantwoordelijkheden van decentrale overheden. Toch staat de rijksoverheid in hiërarchie boven provincies en gemeenten. Op haar beurt is de provincie weer in hiërarchie hoger dan de gemeente en houdt zij bijvoorbeeld op een aantal terreinen toezicht op gemeenten. Deze hiërarchie wordt niet expliciet benoemd, maar komt bijvoorbeeld ook tot uiting in de mogelijkheid om besluiten van openbare lichamen, genomen in zowel autonomie als medebewind, bij Koninklijk Besluit te vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Die laatste mogelijkheid leidt in bestuursrechtelijke kring nogal eens tot commotie, niet zozeer omdat men daarmee de hiërarchische verhoudingen zou willen ontkennen, maar omdat het standpunt wordt gehuldigd dat slechts een rechter tot een dergelijke vernietiging over zou moeten kunnen gaan. De medebewindsvoorschriften hebben overigens als normatief kader weinig betekenis en geven geen sturing aan de wijze waarop de verschillende overheden met elkaar om dienen te gaan.

Hoofdstuk 7 biedt de 'waarborg' van uniformiteit: de Grondwet lijkt het niet mogelijk te maken om tussen gemeenten en/of provincies te differentiëren naar bestuursinrichting, laat staan daar naar te streven. Voor differentiatie naar bevoegdheden blijkt in de praktijk weliswaar enige ruimte te bestaan, maar de Grondwet biedt daarvoor geen expliciete grondslag. De commissies-Bovens en -Van Aartsen hebben zich beziggehouden met de mogelijkheid en wenselijkheid om te differentiëren tussen gemeenten, gezien de behoefte om maatwerk te kunnen leveren. Differentiatie kan gemeenten bijvoorbeeld de mogelijkheid bieden om hun wettelijke taken uit te besteden aan buurgemeenten.

Het karakter van het binnenlands bestuur in Nederland is dus weergegeven met de term gedecentraliseerde eenheidsstaat. Die term geeft aan de ene kant exact weer, hoe het systeem is opgebouwd, maar is aan de andere kant ook verwarrend. Want in tegenstelling tot sommige andere landen, kent Nederland geen vaste verhoudingen tussen de bestuurslagen. Taken kunnen verschuiven, evenals de financiën en de mate van beleidsvrijheid per taak.

5. Code Interbestuurlijke Verhoudingen

In 2013 spraken Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen de Code Interbestuurlijke Verhoudingen af. De code bevat afspraken tussen deelnemers die eraan bijdragen dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel waar kan maken. De code is geen afspraak tussen Rijk enerzijds en decentrale overheden anderzijds, maar een afspraak tussen alle vier de partners. Het uitgangspunt van de code is een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor de decentrale overheden, financiering via de algemene uitkering, alleen de noodzakelijke interbestuurlijke informatie en verantwoording en vermindering van regels (deregulering en ontbureaucratisering). Voor interbestuurlijk toezicht geldt als uitgangspunt het kader zoals opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht. Dit past bij het vertrouwensbeginsel dat tussen overheden geldt, aldus de ondertekenende partners.

Bij nieuwe taken zal vanuit de uitgangspunten van de code ('decentraal wat kan, centraal wat moet') overlegd worden waar een taak het beste belegd kan worden. Ditzelfde geldt als door veranderingen in omgeving of vraagstukken er redenen zijn om de taakverdeling aan te passen.

Om de wederzijdse verantwoordelijkheden goed tot hun recht te laten komen houden partijen zich aan de diverse afgesproken spelregels, zoals de IBI-spelregels[57] over de noodzakelijkheid van informatie en de tijdigheid en kwaliteit ervan. Bij de vormgeving van bestuurlijke arrangementen wordt getoetst of

57 IBI staat voor interbestuurlijke informatie.

de regeling uitvoerbaar is. Omwille van een effectief beleid kan worden gekozen voor differentiatie in rijkssturing richting het decentrale niveau en maatwerk op decentraal niveau.

Overheden betrekken elkaar bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheidslaag raken op een dusdanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast. Na afronding van de voorstellen, waaronder (concept-)wet- en regelgeving volgt een formele consultatietermijn van twee maanden.

6. Feitelijke bestuurlijke verhoudingen

De bestuurlijke verhoudingen zijn het resultaat van de organieke wetgeving (in Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet, Financiële-verhoudingswet), bijzondere wetgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot ruimtelijke ordening, zorg, onderwijs) en afspraken (Code Interbestuurlijke Verhoudingen). De feitelijke verhoudingen in het Nederlandse binnenlands bestuur verschillen in de loop van de tijd. Zij zijn deels het gevolg van weloverwogen keuzes met betrekking tot de inrichting van het binnenlands bestuur (bijvoorbeeld als uitdrukkelijk sprake is van decentralisatiebeleid), deels van de manier waarop toezichthouders (provincie, Rijk) omgaan met hun bevoegdheden, deels ook van tal van andere maatregelen van de wetgever. Al deze factoren zijn onderwerp van onderhandelingen tussen de bestuurslagen, bijvoorbeeld door het sluiten van een Bestuursakkoord tussen de bestuurslagen. Decentrale beleidsvrijheid en het streven naar eenheid van beleid dan wel een identiek voorzieningenniveau in het hele land strijden voortdurend om de voorrang.

Er is, afgezien van een periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen door de Raad van State, geen periodiek mechanisme om de feitelijke bestuurlijke verhoudingen te analyseren.

7. Financiële verhoudingen

De Grondwet is summier ten aanzien van de financiële autonomie van openbare lichamen. Artikel 132, zesde lid van de Grondwet geeft de formele wetgever de bevoegdheid te bepalen welke belastingen door provincies en gemeenten kunnen worden geheven en de opdracht om de financiële verhouding van deze openbare lichamen tot het Rijk te regelen. De Grondwet geeft geen inhoudelijke regels over het belastinggebied van deze openbare lichamen. Over (de mogelijkheid tot) belastingheffing door waterschappen bepaalt de Grondwet niets.

De financiële verhouding van provincies en gemeenten tot het Rijk is neergelegd in de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Deze wet stelt in artikel 3, eerste lid, het Provinciefonds en het Gemeentefonds in. Daaruit kunnen (grosso modo) algemene uitkeringen (artikel 6 e.v.) worden gedaan en specifieke

uitkeringen (artikel 15a e.v.). De algemene uitkering wordt op grond van een wettelijke verdeelsystematiek, zoals vastgelegd in de artikelen 7 en 8 Fvw, verdeeld over gemeenten. Daarbij staat centraal de gedachte, dat gemeenten in staat moeten zijn om bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te leveren. De gelden zijn niet geoormerkt en in beginsel vrij besteedbaar. Gemeenten hebben hier bestedingsvrijheid in de zin dat ze over de uitgaven geen verantwoording aan het Rijk schuldig zijn.[58] Ten aanzien van specifieke uitkeringen geldt, dat zij bestemd zijn voor de uitvoering van medebewindstaken (artikel 15a Fvw). Met specifieke uitkeringen wordt ook beoogd om meer gelijkheid tussen gemeenten tot stand te brengen. Het Rijk stuurt aldus de gemeenten in sterke mate.

De Fvw biedt in artikel 12 de mogelijkheid tot vergaande interventie in de gemeentelijke autonomie. Een grondwettelijke verankering hiervan is achterwege gebleven. Dat de summiere regeling in de Grondwet tot problemen kan leiden, werd zichtbaar bij de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerende-zaakbelasting (OZB) in december 2005. Veel gemeenten protesteerden, nu door de beperking van hun belastinggebied de gemeentelijke autonomie 'bedreigd' werd. De VNG en enkele gemeenten maakten de gang naar de rechter, die oordeelde dat een beroep op het EHLA niet kon slagen omdat het Handvest niet een ieder verbindend is.

In algemene zin geldt dat voor de uitoefening van de autonome provinciale en gemeentelijke taken bekostiging uit de vrij besteedbare inkomsten (belastingen en overige heffingen, algemene uitkering) voor de hand ligt. Naar mate er meer medebewind is (en minder beleidsruimte) en gemeenten daarom onvermijdbare uitgaven hebben, zal bekostiging via specifieke uitkeringen plaatsvinden. Uit artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet volgt dat de kosten, verbonden aan de uitvoering van medebewind, door het Rijk aan de gemeente worden vergoed. In combinatie daarmee geldt op grond van artikel 2 Fvw als uitgangspunt, dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies en gemeenten, met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. Tevens moet worden aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

De mate van beleidsvrijheid, dat wil zeggen de mogelijkheden van decentrale overheden om zelf te kunnen beslissen over de inzet van hun middelen, is een bepalend gegeven voor de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten. Decentrale overheden voelen zich daarin vaak beknot en er is voortdurend discussie over de mate van beleidsvrijheid van decentrale over-

58 Gemeenten hebben beleidsvrijheid voor zover niet door de wet wordt beperkt.

heden. In de financiële verhoudingen komt de mate van beleidsvrijheid vooral tot uiting in de uitgaven op de beleidsterreinen cultuur en ontspanning, infrastructuur en gebiedsontwikkeling, en economische aangelegenheden, goed voor ongeveer een derde deel van het gemeentefonds. Voor de andere beleidsterreinen – met name die gericht zijn op sociale voorzieningen, het waarborgen van de kwaliteit van het openbaar bestuur of openbare veiligheid – geldt dat de beleidsvrijheid beperkt is.

Factoren die de mate van beleidsvrijheid bepalen zijn: wet- en regelgeving (formele beleidsvrijheid), maatschappelijke acceptatie van verschillen en financiële beleidsvrijheid (deze staat onder druk en is relatief beperkt).

De financiële verhoudingen dienen in de eerste plaats de politiek bestuurlijke keuzes te volgen zoals die in wet- regelgeving zijn vastgelegd. Het traditionele, juridische, scherpe onderscheid tussen autonomie en medebewind volstaat daarbij niet als grondslag voor de bekostiging van decentrale taken. Wet- en regelgeving bepalen met name de taak en de beleidsdoelen. Bij de taak gaat het er om wat voor het bereiken van beleidsdoelen moet worden gedaan. De mate waarin de gemeente vrij haar beleidsdoelen en daarmee verbonden taak kan vaststellen, wordt bepaald door de mate waarin een gemeente zelf aanvullende regels kan stellen, gehouden is aan uitvoeringsregels of regels over besluitvorming of vrij is te kiezen in samenwerking. Dit kan per beleidsterrein variëren van geheel vrij, wenselijk, dwingend tot verplicht. Naarmate de beleidsvrijheid minder ruim is luistert de verdeling nauwer.

Naarmate de formele beleidsvrijheid groter is, is de invloed van de maatschappelijke acceptatie op de ervaren beleidsvrijheid groter. Maatschappelijke opvattingen over in hoeverre uitkomsten van het beleid mogen verschillen, bepalen de ervaren beleidsvrijheid. Bij de maatschappelijke acceptatie van verschillen tussen gemeenten gaat het primair om beginselen van gelijkheid en rechtszekerheid. Het is uiteindelijk een politieke weging of en in welke mate met de maatschappelijke acceptatie rekening moet worden gehouden bij de verdeling van middelen.

Slechts een beperkt deel van de gemeentelijke uitgaven volgt uit volledig autonome beleidskeuzes. Het overgrote deel van de uitgaven vloeit voort uit politiek bestuurlijke keuzes, zoals die in nationale wet- en regelgeving zijn vastgelegd en/of uit rijksbeleid volgen. Een substantieel deel vloeit voort uit de keuze van gemeenten om vooral niet anders te zijn dan andere Nederlandse vergelijkbare gemeenten.

8. Gemeenschappelijke regelingen

De Gemeentewet van 1851 kende in artikel 121 al de bepaling: '*Besturen van twee of meer gemeenten kunnen gemeenschappelijke zaken, belangen, inrigtingen of werken na magtiging en goedkeuring van Gedeputeerde Staten regelen.*' In artikel 122 Gemeentewet 1851 werd geregeld hoe een en ander moet worden bekostigd: '*De kosten, uit de in het vorig artikel bedoelde regeling voortvloeiende, worden door de kassen der betrokken gemeenten, naar belang dat elke er bij heeft, gedragen.*'

Naast de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur (Rijk, provincies en gemeenten) laat de Grondwet in de artikelen 134 en 135 een zekere ruimte voor de oprichting van andere verbanden: aanvullende structuren die zijn aan te merken als vormen van territoriaal bestuur. De wetgever zelf kan andere openbare lichamen instellen en hun taken/bevoegdheden en de samenstelling van hun besturen bepalen. Maar ook de openbare lichamen van de hoofdstructuur kunnen met inachtneming van de bepalingen van de (organieke) Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) andere lichamen in het leven roepen en daaraan ter gemeenschappelijke behartiging taken/bevoegdheden overdragen. In het eerste geval (artikel 134) is sprake van openbare lichamen naast de hoofdstructuur omdat zij er los van staan, in het tweede geval (artikel 135) is sprake van openbare lichamen die een afgeleide zijn van de hoofdstructuur omdat zij er uit voortkomen: zij worden bestuurd door afgevaardigden van de lichamen die hen hebben ingesteld.

In beide gevallen is sprake van functioneel bestuur: openbare lichamen met een gesloten huishouding, zij vervullen dus uitsluitend de taken die de wet hen toekent. De hulpstructuren moeten het primaat van de hoofdstructuur respecteren, maar de vraag is waar de grens ligt: wanneer heeft een niet tot de hoofdstructuur behorend openbaar lichaam een zodanig

takenpakket uitvoert dat de positie van de tot de hoofdstructuur behorende lichamen in het gedrang komt.

Regionale samenwerking is dus al ruim 150 jaar oud, net zoals de discussie daarover.

Decentrale volksvertegenwoordigingen (gemeenteraden en provinciale staten) vinden het lastig om te sturen op afstand en de bekostiging wordt als schimmig ervaren: minder invloed, transparantie, controle, vertegenwoordiging en participatie en minder grip op budgetten en geldstromen. Samenwerking betekent dat je een deel van je zeggenschap opgeeft voor een gezamenlijk doel dat via samenwerking wordt bereikt. Dit kan spanning opleveren met de wens van decentrale volksvertegenwoordigingen om sturing te houden op wat er op afstand gebeurt. Toch is samenwerking onlosmakelijk verbonden met het besturen van een gemeente of provincie en dus is

democratische legitimiteit van samenwerking belangrijk. Maar veel van wat er in samenwerking gebeurt wordt beschouwd als minder democratisch gelegitimeerd. De interbestuurlijke samenwerking wordt dan teveel een wereld op zichzelf, zingt zich feitelijk los van het werk van de gemeenteraden en provinciale staten.

9. Bevoegdheid en verantwoordelijkheid

Het staatsrechtrechtelijke vraagstuk van ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de Koning onschendbaar is en de minister verantwoordelijk is. De (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid bestaat sinds de Grondwetsherziening onder leiding van Thorbecke in 1848, de parlementaire controle is in de praktijk ook van toepassing op het doen en laten van staatssecretarissen. Het vraagstuk van verantwoording en politiek vertrouwen speelt natuurlijk ook op decentraal niveau.

De ministeriële verantwoordelijkheid betekent dat de minister voor al het onder zijn leiding gevoerde beleid en voor alles wat door hem en onder zijn leiding wordt verricht, verantwoordelijk is ten opzichte van het parlement. Het gaat daarbij behalve om het eigen handelen om dat van de departementsambtenaren en de ambtenaren van andere rijksdiensten en van de op rijksniveau opererende bestuursorganen en hun ambtenaren voor zover de minister daaraan leiding geeft. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is tegelijk beperkt tot wat de minister zelf doet, mag doen en wat onder zijn leiding door anderen wordt gedaan. De minister kan alleen maar leiding geven voor zover hij ook bevoegdheden heeft. Staatsrechtelijk is het uitgangspunt dat de minister dus slechts verantwoordelijk is voor zover zijn bevoegdheden reiken. Anders gezegd: 'zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid'. Dit adagium is herbevestigd in het rapport Steekhoudend ministerschap van de Commissie Scheltema.

Met name bij primaire taakvervulling door decentrale overheden speelt de zogenaamde stelselverantwoordelijkheid. De minister is eerst- en eindverantwoordelijke voor het wettelijke systeem van bevoegdheden en, op hoofdlijnen, de organisatie van de uitvoering daarvan. Men spreekt ook wel van indirecte verantwoordelijkheid. De minister moet de wettelijke en financiële voorwaarden scheppen waaronder (in casu) de decentrale overheden hun uitvoerings- en handhavingstaken naar behoren kunnen vervullen. De minister is slechts verantwoordelijk voor het stelsel als zodanig; het stelsel is 'goed' wanneer de wet goed wordt uitgevoerd en gehandhaafd als individuen hun werk binnen dat stelsel naar behoren doen. Het stelsel is 'niet goed' wanneer ondanks het goede functioneren van individuen de uitvoering en/of handhaving onder de maat is. In dat geval moet de minister gebruik maken van zijn bevoegdheid een wetsvoorstel in te dienen tot wijziging van het stelsel of op andere wijze (overleg, bestuurlijke druk) de uitvoering van het stelsel op

hoofdlijnen weten aan te passen. Het is overigens nog niet zo gemakkelijk om in het algemeen aan te geven tot hoe ver de stelselverantwoordelijkheid reikt en voor welke onderwerpen die bestaat. In elk geval heeft een minister zo'n verantwoordelijkheid als dat uit een wettelijke bepaling blijkt, maar soms kan ook een beleidsnota of zelfs een Kamerdebat de grondslag zijn. Ook bestaat die verantwoordelijkheid uit het evalueren van wetten.

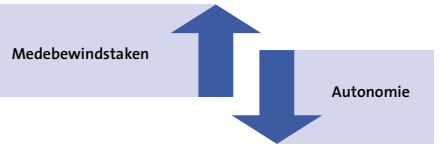
Hoewel de minister eerst- en eindverantwoordelijk is, behelst systeemverantwoordelijkheid[59] per definitie een gedeelde verantwoordelijkheid. In het systeem dragen verschillende actoren verschillende verantwoordelijkheden en hebben ze verschillende rollen. Zij leggen daarover vaak aan verschillende instanties formeel verantwoording af (het parlement, een gemeenteraad, een Raad van bestuur, een inspectie, klantenraden en/of nog andere). Maar zij maken allemaal deel uit van het systeem, geen van hen staat er buiten of erboven. Dat betekent niet dat zij elk verantwoordelijk zijn voor het geheel; ze hebben wel allen belang bij het geheel. Alleen door samenwerking en gedeeld eigenaarschap kunnen resultaten worden geboekt. Zo is bijvoorbeeld de minister (samen met het parlement) verantwoordelijk voor de wetstekst, maar niet voor de wijze waarop deze in de praktijk wordt uitgevoerd. Zeker niet als daarbij in de wet expliciet bevoegdheden en handelingsvrijheden bij anderen zijn belegd. De kwaliteit en de effectiviteit van het systeem hangen dan mede af van de kwaliteit van de onderlinge samenwerking en communicatie tussen alle betrokkenen. Daarbij is ook ruimte nodig voor al doende leren, het steeds beter op elkaar afstemmen van werkprocessen en het maken van effectieve afspraken. Controle richt zich daarbij niet alleen op de mate waarin planningsdoelstellingen worden behaald, maar ook op de voortgang van het leerproces.

59 Vergelijk Raad voor het Openbaar Bestuur, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, december 2016.

Kernbevindingen

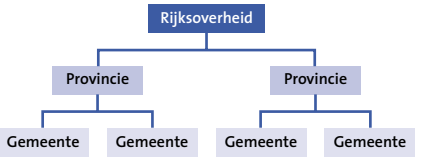
1 Medebewind en autonomie

In de praktijk van het openbaar bestuur nemen medebewindstaken een grotere plaats in dat autonomie.



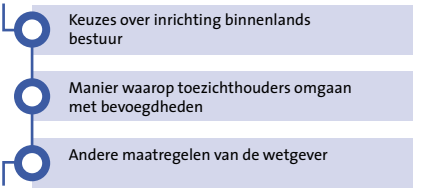
2 Hiërarchie tussen overheden

De Grondwet spreekt niet van een hiërarchie tussen binnenlandse overheden, maar die is er in praktijk wel. Afspraken hierover staan in de Code Interbestuurlijke verhoudingen.



3 Verandering in interbestuurlijke verhoudingen

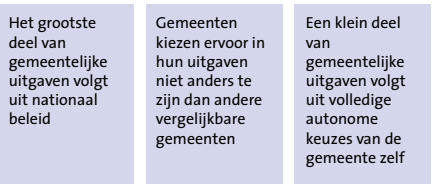
De feitelijke verhoudingen tussen binnenlandse overheden verschillen door de tijd heen, beïnvloed door drie factoren.



4 Gemeentelijke opgaven

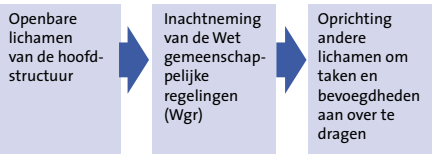
De financiële verhoudingen moeten de politiek-bestuurlijke keuzes volgen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving.

Gemeentelijke uitgaven volgen uit:



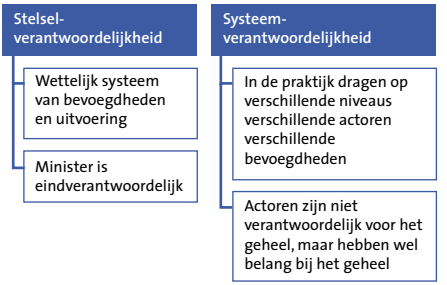
5 Grondwettelijke structuur openbaar bestuur

De hoofdstructuur van het openbaar bestuur staat vast in de Grondwet, maar die laat ruimte voor de oprichting van aanvullende structuren.



6 Bevoegdheid en verantwoordelijkheid

Naast ministeriële verantwoordelijkheid speelt het vraagstuk over verantwoording ook op decentraal niveau: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid.

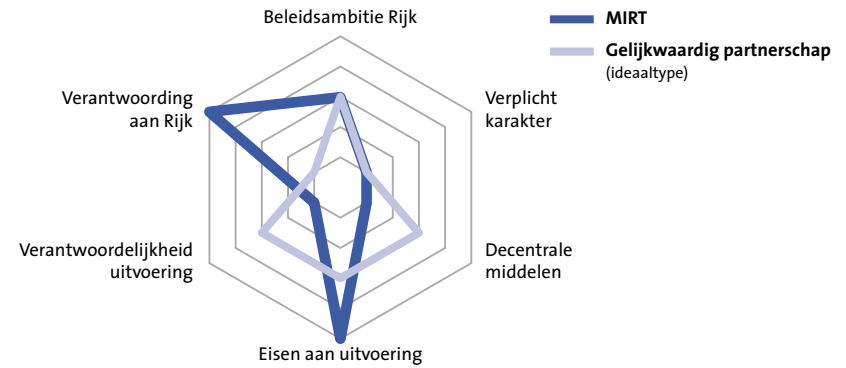


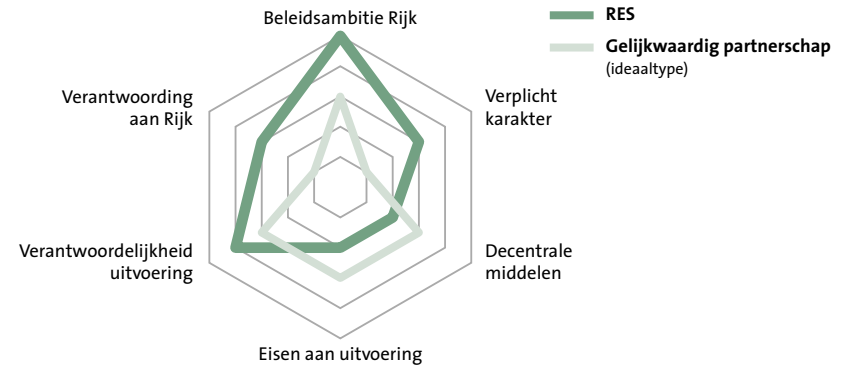
1. **In hoeverre heeft het Rijk een eigen beleidsambitie?**
   1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
2. **In hoeverre verplicht het Rijk de decentrale overheden tot de samenwerking?** 1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
3. **In hoeverre dienen de decentrale overheden eigen middelen in te zetten?** 1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
4. **In hoeverre stelt het Rijk eisen aan de uitvoering?**
   1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate
5. **Hoe is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering verdeeld?**
   1 = het Rijk 100%; 5 = de decentrale overheden 100%
6. **In hoeverre dienen decentrale overheden zich aan het Rijk te verantwoorden over bestedingen en resultaten?**
   1 = geenszins; 5 = in zeer hoge mate

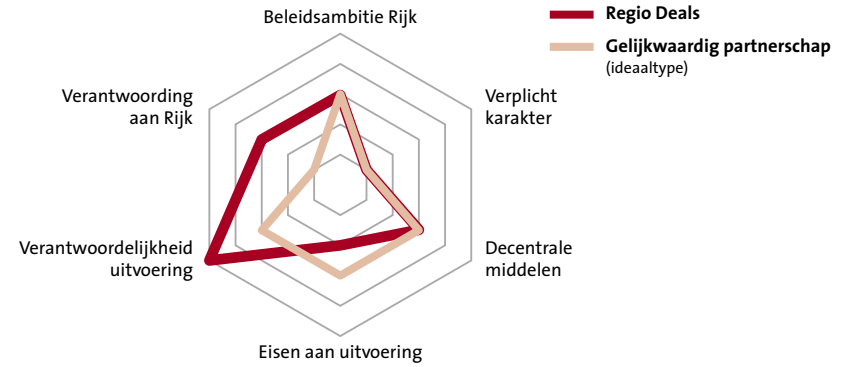
	Beleids-ambitie Rijk	Verplicht karakter	Decentrale middelen	Eisen aan uitvoering	Verantwoor-delijkheid uitvoering	Verant-woording aan Rijk
MIRT	3	1	1	5	1	5
RES	5	3	2	2	4	3
Regio Deals	3	1	3	2	5	3
Gelijkwaardig partnerschap in zuiverste vorm	3	1	3	3	3	1

Deze figuren zijn niet bedoeld als evaluatie van de vormen van interbestuurlijke samenwerking die in dit rapport besproken zijn, maar als illustratie bij het model. De zes hier genoemde vragen kunnen het Rijk helpen invulling te geven aan de eigen ambitie om op basis van gelijkwaardigheid samen te werken. De Raad spreekt zich niet uit over het 'juiste' antwoord op de vragen; dit zijn politieke keuzes en het antwoord kan per situatie en onderwerp verschillen. Het model geeft voor elk onderdeel aan wat – indien een gelijkwaardig partnerschap wordt beoogd – in zijn meest zuivere vorm het meest passende antwoord zou zijn. Daarmee presenteren we een ideaaltypisch model. Wanneer je interbestuurlijke samenwerking inricht, en je wilt dat doen in de vorm van een gelijkwaardig partnerschap, dan zou dit model als de default optie

kunnen gelden. Er kunnen goede redenen zijn om van die default af te wijken, waarbij het van belang is om het gesprek daarover transparant en met argumenten onderbouwd te voeren. Daartoe en daarbij helpt dit instrument.







BIJLAGE IV **Lijst van geraadpleegde personen**

Agrifood Capital	René Peerenboom
Gemeente Bernheze	Marieke Moorman
Gemeente Dokkum	Johannes Kramer
Gemeente 's-Hertogenbosch	Jack Mikkers
Gemeente Leeuwarden	Alan Laws Bert Wassink
Gemeente Purmerend	Thijs Kroese
Gemeente Zaanstad	Jan Hamming Annius Hoornstra Herman Swen
Holwerd aan Zee	Marco Verbeek Jan Zijlstra
Interprovinciaal Overleg	Henri Meijdam
Ministerie van BZK	Paul Guldemond Boudewijn Steur
Ministerie van I&W	Lilian van Aarsen
Ministerie van LNV	Marc Hameleers
Nationaal Programma RES	Bart van Aalst Kristel Lammers
Provincie Brabant	Dirk-Jan Huisman Gertjan Koolen Christophe van der Maat
Provincie Friesland	Wim Boogholt Avine Fokkens

RES Noordoost Brabant	Gerard Schönfeld Eric Spies
RES Zuid-Holland Zuid	Marco Berkhout
Rijkswaterstaat	Jaap Slootmaker
Unie van Waterschappen	Cathelijn Peters
Universiteit Maastricht	Klaartje Peters
Universiteit Twente	Marcel Boogers
Vervoerregio Amsterdam	Sharon Dijksma Edwin Konings
VNG	Pieter Jeroense

BIJLAGE V

Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. J.M.M. (Han) Polman, voorzitter
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland

Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, vice-voorzitter
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit

Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg
Hoogleraar Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân

Dr. E.M. (Martiene) Branderhorst
Algemeen directeur, Gemeente Den Haag

Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit te Amsterdam

H. (Huri) Sahin
Accountmanager Zuid-Holland bij het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie

Drs. P.J. (Peter) Verheij
Wethouder, Gemeente Alblasserdam

Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Dr. M.W.M. (Miranda) de Vries
Burgemeester, Gemeente Etten-Leur

Drs. P.J.M. (Peter) Wilms
Tijdelijk raadslid, Economisch consultant publieke sector