

ROL NEMEN, RUIMTE GEVEN

ADVIES OVER DE ROL VAN HET
RIJK BIJ INTERBESTUURLIJKE
SAMENWERKING

SAMENVATTING



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

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 directeurs 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.

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 blij 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 rijkdienst 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 gebiedsgericht 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.

