

Interbestuurlijke verhoudingen

Uitgangspunten, de dagelijkse
praktijk en een agenda voor
de toekomst

INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

Uitgangspunten, de dagelijkse
praktijk en een agenda voor de
toekomst

- eindrapport -

Drs. H.M. ter Beek
Drs. M. Jansen
Drs. H. Weening

Amsterdam, augustus 2006
RegioPlan publicatienr. 1431

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek uitgevoerd door RegioPlan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1	Management samenvatting	7
2	Aanleiding, vraagstelling en methode	11
2.1	Vraagstelling	12
2.2	Onderzoekspopulatie en steekproef	12
3	Code en uitgangspunten bestuurlijke verhoudingen	15
3.1	Bekendheid Code Interbestuurlijke verhoudingen	15
3.2	Toepassing Code	16
3.3	Uitgangspunten	18
4	Praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen	23
4.1	Rapportcijfer Code en praktijk interbestuurlijke verhoudingen	23
4.2	Algemene praktijk: is aan de uitgangspunten voldaan?	24
4.3	Beoordeling interbestuurlijke verhoudingen op eigen beleidsterrein	25
4.4	Beoordeling bestuurlijke constellatie en belemmeringen	27
5	Beleidsvrijheid	31
5.1	Opstelling van en toezicht door het Rijk	31
5.2	Faciliteren van decentrale overheden door het Rijk	33
5.3	Specifieke uitkeringen, overdracht risico's en eigen belastingen	34
5.4	Is er voldoende beleidsvrijheid vanuit lokaal perspectief?	36
6	Bestuurlijke drukte	39
6.1	Bestuurlijke drukte wordt massaal herkend	39
6.2	Oorzaken van bestuurlijke drukte	40
6.3	Negatieve gevolgen van bestuurlijke drukte	40
6.4	Positieve gevolgen van bestuurlijke drukte	41
7	Agenda voor de toekomst	43
7.1	Grote steun voor nieuwe interbestuurlijke afspraken	43
7.2	Speerpunten voor volgende kabinetsperiode	43

VOORWOORD

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Regioplan Beleidsonderzoek een onderzoek uitgevoerd naar de beleving van en tevredenheid over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd ten behoeve van de binnenkort door BZK te publiceren Trendnota Binnenlands Bestuur.

Het onderzoek levert tal van interessante inzichten op met betrekking tot de door respondenten ervaren 'bestuurlijke drukte' en beleidsvrijheid om in te spelen op lokale omstandigheden. Andere aandachtspunten vormen de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en de mate waarin aan de uitgangspunten voor 'goede' bestuurlijke omgangsvormen in de praktijk is voldaan.

Het onderzoek werpt licht op hoe de huidige interbestuurlijke verhoudingen worden ervaren, waarbij de inzichten zijn uitgesplitst naar drie beleidsdossiers (WWB, wegen en integrale veiligheid), naar overheidslaag (Rijk, provincie en gemeente) en naar de functie van de respondent (bestuurder, volksvertegenwoordiger of ambtenaar). Het is verder interessant om te zien welke aspecten volgens de respondenten centraal gesteld moeten worden in een gezamenlijk op te stellen interbestuurlijke 'agenda voor de toekomst'.

Wij vertrouwen erop dat de voorliggende rapportage een nuttige bouwsteen is voor de Trendnota. Verder danken wij hartelijk de door BZK ingestelde begeleidingscommissie, bestaande uit Roelant Noppe, Marie-Louse van Muijen en Jan Andries Wolthuis, voor de constructieve samenwerking.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit Mariëlle Jansen, Hans Weening en ondergetekende.

Amsterdam, 3 augustus 2006

Regioplan Beleidsonderzoek
Namens deze

Herbert ter Beek
Clustermanager Economie
herbert.ter.beek@regioplan.nl

1 MANAGEMENT SAMENVATTING

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het voornemen binnenkort een Trendnota Binnenlands Bestuur te publiceren en als één van de bouwstenen voor deze nota fungeert dit onderzoek onder bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren naar de wijze waarop zij de interbestuurlijke verhoudingen ervaren. Dit door BZK gewenste belevings- en tevredenheidsonderzoek is uitgevoerd door RegioPlan Beleidsonderzoek en de belangrijkste resultaten zijn navolgend weergegeven.

In het onderzoek is aandacht besteed aan:

- De uitgangspunten voor de interbestuurlijke verhoudingen.
- Het proces en de organisatie van de interbestuurlijke samenwerking.
- De beleving en de tevredenheid over de interbestuurlijke verhoudingen.
- De inhoud van de interbestuurlijke samenwerking.

In het onderzoek is verder specifiek ingegaan op de door de VNG, het IPO en het Ministerie van BZK opgestelde Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Andere aandachtspunten betreffen de door (met name decentrale) overheden ervaren bestuurlijke drukte en de mate van beleidsvrijheid om bij de huidige interbestuurlijke verhoudingen in voldoende mate te kunnen inspelen op lokale omstandigheden. Tot slot is bij de respondenten afgetast of nieuwe interbestuurlijke afspraken wenselijk zijn en zo ja, op welke aspecten dan met name moet worden gericht.

Steekproef	Ten behoeve van het onderzoek zijn circa 960 personen benaderd, gespreid over drie beleidsdossiers: Wet Werk en Bijstand (WWB), integrale veiligheid en wegen. De beoogde respondenten zijn verder afkomstig van zowel Rijk, provincies als gemeenten, waarbij de enquête zowel is uitgezet onder bestuurders als onder volksvertegenwoordigers en (leidinggevende) ambtelijke medewerkers. De uiteindelijke respons bedroeg ruim 30 procent.
Resultaten	<p>Het onderzoek heeft een groot aantal interessante inzichten opgeleverd over de praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen. Met name van belang zijn de volgende uitkomsten:</p> <ul style="list-style-type: none">• De Code Interbestuurlijke Verhoudingen leeft nog niet echt.• De uitgangspunten achter de Code kunnen rekenen op groot draagvlak.• In de praktijk is aan de belangrijkste uitgangspunten het minst voldaan.• Het fenomeen van bestuurlijke drukte wordt massaal herkend.• De structuur van het binnenlandse bestuur en de bestuursstijl vormen volgens respondenten de belangrijkste oorzaken van bestuurlijke drukte.• Nieuwe afspraken over interbestuurlijke verhoudingen zijn gewenst, waarbij in de agenda voor de toekomst de verdeling van verantwoordelijkheden in relatie tot de financiering van taken belangrijk aandachtspunt is.

Navolgend worden deze kernbevindingen beknopt toegelicht.

Code	<p>Hoewel de Code maar bij een minderheid van de respondenten bekend is en daarvan tweederde bekend is met de inhoudelijke strekking ervan, blijkt uit het onderzoek dat de achterliggende uitgangspunten kunnen rekenen op een zeer groot draagvlak. Slechts 36 procent van de respondenten is bekend met het bestaan van de Code, waarbij de bekendheid vooral onder gemeentelijke respondenten beperkt is en bij personen werkzaam op het terrein van de WWB.</p> <p>Van degenen die zeggen te weten dat er een Code is, geeft bovendien eenderde aan dat zij niet op de hoogte zijn van de inhoudelijke strekking. Dit is teleurstellend, met name ook omdat de Code beoogt verbeteringen aan te brengen in de interbestuurlijke verhoudingen en de respondenten de achterliggende uitgangspunten van de Code massaal onderschrijven. De Code is uiteraard geen doel op zich, maar verheugend is wel dat de respondenten die bekend zijn met bestaan en strekking van de Code aan de Code een gemiddeld rapportcijfer geven van 6,5.</p>
Praktijk	<p>De praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen wordt duidelijk minder gunstig beoordeeld met een gemiddeld rapportcijfer van 5,5. Het is daarbij opvallend dat de respondenten die werkzaam zijn op het terrein van de integrale veiligheid relatief ontevreden zijn (gemiddeld rapportcijfer 5,3 voor de algehele interbestuurlijke verhoudingen en een 5,5 voor die op het eigen beleidsveld), terwijl de tevredenheid bij de WWB-respondenten enigszins hoger is dan gemiddeld (rapportcijfer 5,8 voor de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen en zelfs een 6,2 als rapportcijfer voor de interbestuurlijke verhoudingen op het eigen beleidsveld).</p> <p>Zoals aangegeven onderschrijven de respondenten massaal alle voorgelegde uitgangspunten van (goede) interbestuurlijke verhoudingen, waarbij opvallend is dat zij aangeven dat in de praktijk aan de belangrijkste uitgangspunten vaak het minst is voldaan. Als belangrijkste uitgangspunten worden genoemd dat overheden dienen te denken vanuit de inhoud van de problematiek (en dus niet vanuit bevoegdheden en competenties), dat overheden goed geëquipeerd dienen te zijn voor de taken die zij moeten uitvoeren en ook dat er sprake dient te zijn van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Méér dan de helft van de respondenten (51%) geeft echter aan dat het denken vanuit de problematiek in de praktijk nog onvoldoende gebeurt en iets minder dan de helft is van mening dat overheden niet voldoende geëquipeerd zijn voor hun taken (48%).</p> <p>Uitgesplitst naar beleidsdossiers is opmerkelijk dat de respondenten op het dossier van integrale veiligheid veel negatiever oordelen ten aanzien van de vraag of de bestuurlijke constellatie op hun beleidsterrein zo is ingericht dat 'deze kan werken', dan de WWB-respondenten. Maar 25% van de respondenten op het gebied van integrale veiligheid geeft aan dat de huidige bestuurlijke verhoudingen kunnen werken (46% vindt dat niet); bij de WWB-ers</p>

zijn de verhoudingen omgekeerd en ziet 44% de huidige verhoudingen als werkbaar en 28% vindt van niet.

Beleidsvrijheid Een belangrijk aandachtspunt in het onderzoek betreft de mate waarin (decentrale) overheden in de huidige interbestuurlijke verhoudingen beleidsvrijheid ervaren. Opvallend is dan dat maar een kleine minderheid van de respondenten vindt dat er (ruim) onvoldoende beleidsvrijheid is om op lokale omstandigheden in te kunnen spelen. Hierbij geven volksvertegenwoordigers vaker aan dat de beleidsvrijheid tekortschiet (37 procent oordeelt negatief en maar 24% positief). Ambtenaren in het algemeen en respondenten vanuit het Rijk en op het WWB-dossier zijn veel positiever (tussen 45 en 50 procent vindt dan dat er voldoende of ruim voldoende beleidsvrijheid is).

Op het vlak van de beleidsvrijheid is voorts interessant dat:

- Bijna 70% van alle respondenten vindt dat het Rijk zich op veel beleidsterreinen steeds meer als 'baas' opstelt. Dit betreft dan met name gemeentelijke respondenten; het beeld bij het Rijk wijkt af (40% kan zich hierin niet herkennen). Respondenten op het terrein van de WWB en de integrale veiligheid zien het Rijk vaker als 'baas' dan die op het terrein van wegen.
- Een ruime meerderheid vindt de aan het Rijk af te leggen verantwoording ook (zeer) beperkend voor de lokale beleidsvrijheid (60% vindt dat). Ook hier is het beeld aan de zijde van de gemeenten volstrekt afwijkend van het beeld bij de respondenten afkomstig van het Rijk.
- Slechts circa 25% van de respondenten (h)erkent dat het Rijk moeite doet om decentrale overheden te ondersteunen bij hun taakuitvoering. Bijna de helft van alle respondenten en een ruime meerderheid vanuit de gemeenten (bijna 60%) ziet dit niet.

Financiën Belangrijke inzichten levert het onderzoek op als de interbestuurlijke verhoudingen worden gezien vanuit het perspectief van de onderlinge financiële verhoudingen. Hoewel algemeen het beeld heerst dat specifieke uitkeringen door met name lokale bestuurders, raadsleden en ambtenaren worden gezien als sterk beperkend voor de lokale beleidsvrijheid, geeft van de lokale respondenten 51% aan dat dit niet het geval hoeft te zijn (van de totale steekproef geeft 54% dit aan). Dit percentage is zelfs nog hoger dan dat van de provinciale respondenten. De respondenten afkomstig uit het Rijk zijn op dit punt het meest positief: liefst 71% vindt dat specifieke uitkeringen niet beperkend hoeven te zijn.

Verder valt op dat respondenten juist wel belangrijke kanttekeningen plaatsen bij decentralisatie van taken in combinatie met de overdracht van financiële risico's. Circa 56% vindt dat daarvan wel een (sterk) beperkende invloed uitgaat op de lokale beleidsvrijheid. Er blijkt verder dat liefst 56% van alle respondenten vindt dat de eigen inkomsten (ruim) onvoldoende mogelijkheden bieden om eigen beleidsprioriteiten te stellen. Bij de gemeentelijke respondenten loopt dit percentage op tot 66%.

Bestuurlijke drukte	<p>Het fenomeen van 'bestuurlijke drukte' wordt door een grote meerderheid van de respondenten herkend. Over oorzaken en gevolgen van bestuurlijke drukte is een aantal stellingen voorgelegd en de belangrijkste conclusies zijn:</p> <ul style="list-style-type: none">• Een grote meerderheid van ruim 80 procent vindt dat er inderdaad sprake is van 'bestuurlijke drukte'. Provinciale respondenten spannen daarbij de kroon met circa 88%, terwijl de bestuurlijke omgeving van WWB-respondenten en respondenten vanuit het Rijk relatief 'luw' lijkt.• Als belangrijkste oorzaken wijst men vooral naar de structuur en de bestuursstijl.• Als negatieve gevolgen van bestuurlijke drukte worden vooral vertraging in de besluitvorming genoemd (ruim 80% noemt dit). Eveneens vaak genoemde negatieve effecten zijn inhoudelijk slechte besluitvorming, onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en ontstane blokkades in de uitvoering van beleid (tussen 50 en 60 procent van de respondenten noemt deze aspecten).• Opvallend is verder dat een deel van de respondenten (35%) óók positieve effecten kan noemen van bestuurlijke drukte en in dat verband wordt met name genoemd het bijdragen aan draagvlak, het stimuleren van samenwerking en grotere zorgvuldigheid bij besluitvorming.
Agenda	<p>Voor de toekomst geven de respondenten massaal aan dat het (zeer) goed zou zijn als er in de volgende kabinetsperiode nieuwe afspraken worden gemaakt over de interbestuurlijke verhoudingen (75%). De aandacht dient zich dan vooral te richten op de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen overheden enerzijds en de financiering daarvan anderzijds. Circa 45 procent van de respondenten vindt dit zeer belangrijk en nog eens 39 procent belangrijk. Bij de gemeentelijke respondenten geeft zelfs 90% aan dit (zeer) belangrijk te vinden (tegenover 54% van de respondenten vanuit het Rijk). Ook de overige voorgelegde aandachtspunten worden echter als relevant beschouwd en verdienen daarom bij toekomstige (nieuwe) interbestuurlijke afspraken aandacht. Het gaat dan om het bevorderen van een samenwerkingscultuur (in totaal 81% vindt dit belangrijk of heel belangrijk), de beleidsinhoudelijke samenwerking (idem 76%) en de procedures om samenwerking in de praktijk vorm te geven en in goede banen te leiden (56%).</p> <p>Het onderzoek bevestigt verder dat de met de Code ingezette verschuiving van aandacht richting procesaspecten en 'omgangsvormen' op draagvlak kan rekenen. Meer dan de helft van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat deze accentverschuiving ten opzichte van de eerdere BANS-afspraken een goede zaak was. Voor de toekomst blijven deze aspecten belangrijk, maar kan de focus weer in enige mate worden verlegd naar de inhoud van het beleid, de samenwerkingscultuur en -vooral- de financiële aspecten van de interbestuurlijke verhoudingen.</p>

2 AANLEIDING, VRAAGSTELLING EN METHODE

Op een groot aantal beleidsterreinen komen het Rijk, de provincies en de gemeenten elkaar tegen. Voor vrijwel alle majeure sociale, ruimtelijke of bestuurlijke beleidsdossiers geldt dat verschillende bestuurslagen betrokken zijn en dat dit voor de effectiviteit en efficiëntie van het beleid ook wenselijk is. Effectiviteit en efficiëntie van het beleid zijn echter ook gediend met een goede samenwerking tussen en afstemming door de betrokken overheden. In de praktijk van alle dag blijkt dit echter niet altijd eenvoudig. Er kunnen politieke en bestuurlijke verschillen van inzicht bestaan met betrekking tot visie en beleid en ook in de slag naar de uitvoering kan er veel ruis optreden, bijvoorbeeld als voor de betrokken overheden onvoldoende duidelijk is wie welke verantwoordelijkheden heeft en/of welke rol dient te vervullen. Daarnaast kan ook de vraag hoe beleidsvoornemens bekostigd worden, aanleiding geven tot discussies.

Voor de gewenste samenwerking en afstemming vormt de grondwet een belangrijk fundament, omdat daarin de posities van alle bestuurslagen zijn verankerd. Verder zijn er voor de meeste beleidsterreinen ook aanvullende afspraken gemaakt over 'wie wat doet'. Het kan echter zijn dat in de loop der tijd een (te) ingewikkelde en onoverzichtelijke bestuurlijke constellatie is ontstaan die negatief uitwerkt op de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en die ook afbreuk doet aan de transparantie van het overheidsbestuur. Kabinet, provincies en gemeenten hebben daarom geconstateerd dat het zinvol is om goede omgangsregels te hanteren bij de onvermijdelijke samenwerking en afstemming. Op 11 februari 2005 hebben VNG, IPO en de Minister van BZK namens het kabinet gezamenlijk de zogenoemde Code Interbestuurlijke Verhoudingen aangeboden aan de betrokken bestuurders en volksvertegenwoordigers. Zij spreken daarmee uit de volgende uitgangspunten te hanteren bij de onderlinge samenwerking en afstemming:

- Het probleem moet centraal gesteld worden (m.a.w. nastreven van probleemgericht werken).
- Nastreven van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken.
- Beleidsvrijheid voor decentrale overheden in bestuurlijke en financiële zin.

Ten behoeve van de toekomstige Trendnota Binnenlands Bestuur heeft het Ministerie van BZK besloten de samenwerking tussen en afstemming door Rijk, provincies en gemeenten onder de loep te nemen. Het Ministerie beoogt hiermee een goed beeld krijgen van de feitelijke samenwerking en afstemming en de wijze waarop partijen deze ervaren.

Daarbij wil ze achterhalen in welke mate en op welke dossiers sprake is van zogenoemde 'bestuurlijke drukte'. Het Ministerie definieert bestuurlijke drukte als een situatie waarin op een dossier veel afstemming nodig is ten gevolge van een ingewikkelde en onoverzichtelijke bestuurlijke constellatie, waarbij ook sprake is van versnippering van taken, bevoegdheden, middelen en

verantwoordelijkheden.

2.1 Vraagstelling

Om het gewenste zicht op de interbestuurlijke samenwerking en de 'bestuurlijke drukte' te genereren, heeft het Ministerie van BZK aan Regioplan Beleidsonderzoek gevraagd een belevings- en tevredenheidsonderzoek uit te voeren onder zowel bestuurders, volksvertegenwoordigers als (leidinggevende) ambtenaren.

De opdrachtformulering luidt als volgt:

1. Voer een schriftelijk enquêteonderzoek uit onder bestuurders, volksvertegenwoordigers en (leidinggevende) ambtenaren naar de interbestuurlijke verhoudingen en samenwerking.
2. Besteed daarin in ieder geval aandacht aan de volgende relevante thema's.
 - De uitgangspunten voor de interbestuurlijke verhoudingen.
 - Het proces en de organisatie van de interbestuurlijke samenwerking.
 - De beleving van en de tevredenheid over interbestuurlijke verhoudingen.
 - De inhoud van de interbestuurlijke samenwerking.
3. Rapporteer over het onderzoek in een zodanige vorm dat de publicatie geschikt is als bouwsteen voor de Trendnota Binnenlands Bestuur en ga in onderzoek en rapportage in ieder geval in op:
 - De bekendheid met c.q. van de uitgangspunten van interbestuurlijke verhoudingen en instrumenten.
 - De tevredenheid over de samenwerking tussen bestuurslagen en de mate van door medeoverheden ervaren responsiviteit van het rijk.
 - De mate waarin medeoverheden zich autonoom voelen en het aantal en de aard van de onderwerpen waarvoor medeoverheden bemoeienis vragen van het rijk.
 - Het oordeel van de respondenten over de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, de toegevoegde waarde van de Code voor het oplossen van maatschappelijke problemen en het vernieuwend instrumentarium.
 - Wensen voor de toekomst ten aanzien van de interbestuurlijke samenwerkingsagenda.

2.2 Onderzoekspopulatie en steekproef

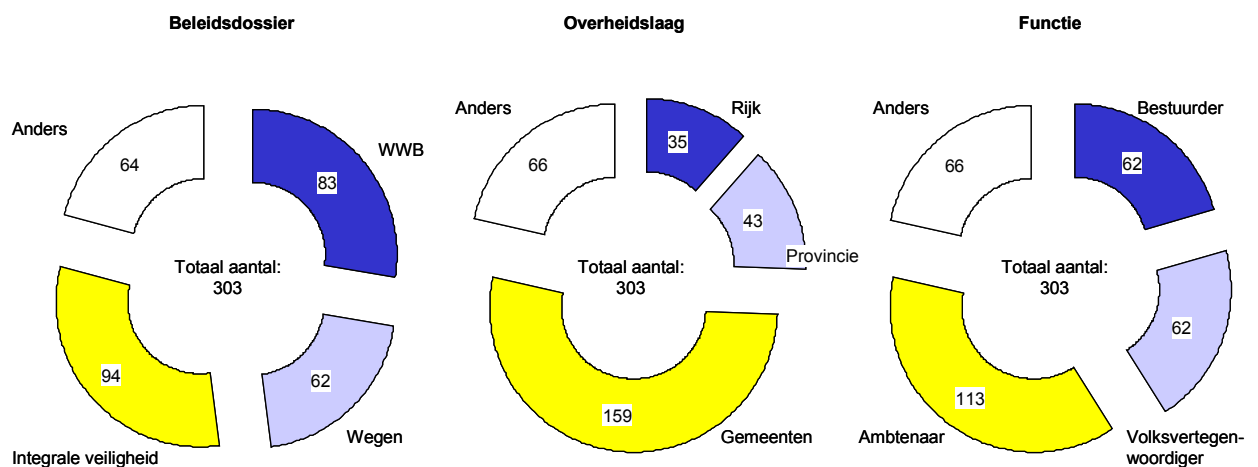
Afbakening populatie

Het onderzoek heeft zich gericht op drie themagebieden, één thema in het sociale domein (de WWB), één thema in het ruimtelijke domein (wegen) en een meer algemeen bestuurlijk vraagstuk (integrale veiligheid). Met behulp van een schriftelijke enquête (die ook via de website van ons bureau kon worden ingevuld) zijn rijks-, provincie- en gemeentefunctionarissen bevraagd over (het gebruik van) de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en de interbestuurlijke

verhoudingen in de praktijk (in het algemeen en op het beleidsterrein waarop zij werkzaam zijn). Binnen Het Rijk hebben we ons beperkt tot ambtenaren van de departementen waaronder de beleidsterreinen vallen. Verder is bij Het Rijk de Interdepartementale Commissie Bestuur (ICB) bevraagd, evenals een aantal ambtenaren werkzaam op het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In de provincies en gemeenten zijn naast ambtenaren ook bestuurders en volksvertegenwoordigers in het onderzoek betrokken.

Steekproef en respons

In totaal zijn 962 enquêtes uitgezet, verdeeld over de verschillende beleidsterreinen, bestuurslagen en functiegroepen:



In de steekproef zijn de departementen die zich bezighouden met de drie beleidsterreinen opgenomen, alle 12 de provincies en 61 gemeenten van verschillende grootte, verspreid over het land. Van de in totaal 962 enquêtes zijn er 303 geretourneerd: een respons van 31%.

	WWB	Wegenbeheer	Integrale veiligheid	Anders (o.a. ICB)	respons	uitgezet	respons (%)
Rijk	9	7	19	?	35	(115)	30%
Provincie	8	15	20	?	43	(170)	37%
Gemeente	65	40	54	?	159	(677)	23%
onbekend	1	1	1		66 onbekend		
respons	83	62	94	64	303	(962)	31%
uitgezet	(341)	(271)	288	(62)	(962)		
respons (%)	24%	23%	33%		31%		

Nota bene: een deel van de respondenten heeft niet aangegeven op welk terrein men werkzaam is en/of voor welke bestuurslaag. Verder is, in aanvulling op de basissteekproef bestaande uit personen die werkzaam zijn op de terreinen van WWB, integrale veiligheid en wegenbeheer, ook een beperkt aantal personen benaderd die zich dagelijks bezighoudt met interbestuurlijke samenwerking. Hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van het zogenoemde ICB-netwerk (Interdepartementale Commissie Bestuur).

Een respons van 31% is relatief hoog voor een uitgebreid enquêteonderzoek. Daarbij zijn de absolute aantallen per bestuurslaag en beleidsterrein voldoende groot om indicatieve uitspraken te doen over ervaringen en belevingen. Er kunnen geen statistisch significante uitspraken worden gedaan; hiervoor zou meer informatie voorhanden moeten zijn over de samenstelling van de totale populatie.

3 CODE EN UITGANGSPUNTEN BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

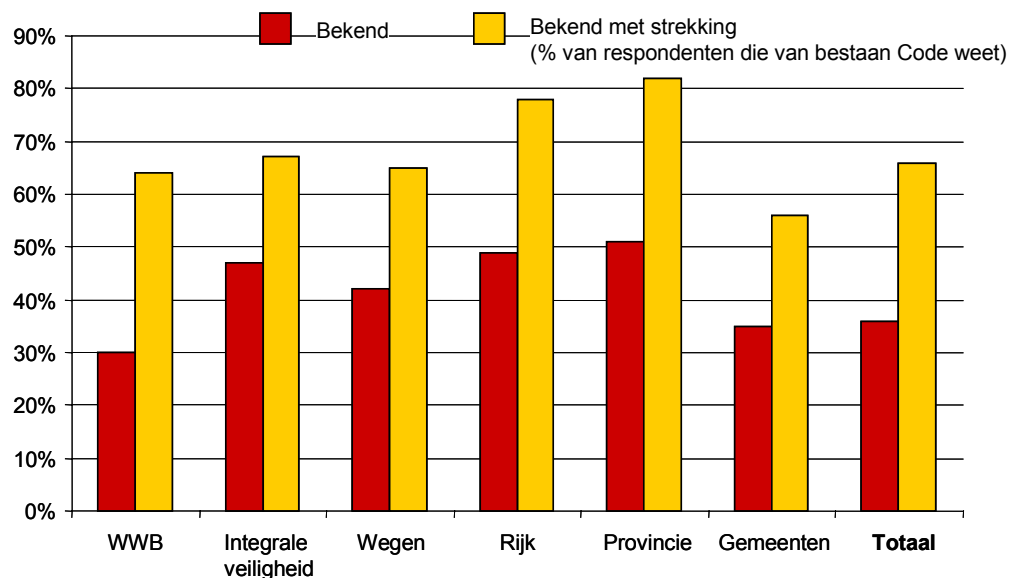
Het kabinet, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben op 9 november 2004 de Code Interbestuurlijke Verhoudingen vastgelegd. In deze Code staan afspraken over hoe de overheden voortaan met elkaar willen samenwerken.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze Code en de hieraan ten grondslag liggende uitgangspunten. Indien aan de orde, zullen verschillen in beleving tussen de verschillende type functionarissen (bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren), functionarissen op de drie beleidsterreinen (WWB, Wegen en Integrale Veiligheid) of de drie bestuurslagen (Rijk, provincie en gemeente) worden beschreven. Indien geen opvallende verschillen zijn gevonden is hiervan geen melding gemaakt.

3.1 Bekendheid Code Interbestuurlijke verhoudingen

De bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren is gevraagd of men bekend is met de Code Interbestuurlijke verhoudingen. Circa tweederde (64%) bleek hiermee niet bekend. Op het beleidsterrein van integrale veiligheid blijkt de code het meest bekend: 47% kent de code, vergeleken bij 30% bij de WWB en 42% bij het beleidsterrein wegen.

Wanneer we de verschillende bestuurslagen onder de loep nemen zien we ook hier verschillen in de bekendheid. Gemeentefunctionarissen hebben slechts in eenderde van de gevallen van de code gehoord (35%), bij de provincie en Het Rijk is dit (bijna) de helft (respectievelijk 51% en 49%).



Bestuurders blijken het bekendst met de code: maar liefst 60% geeft aan de

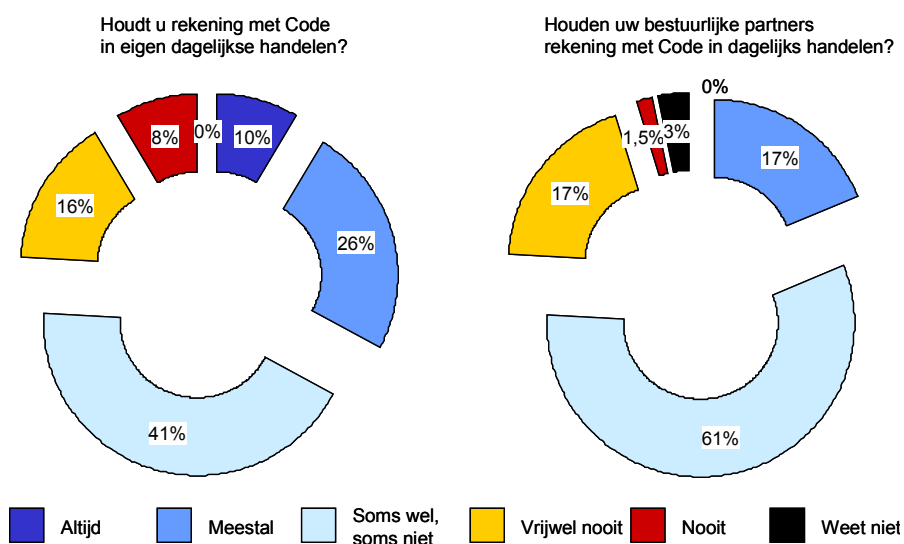
code te kennen, tegenover 35% van de ambtenaren en 29% van de volksvertegenwoordigers.

Het kennen van de code betekent niet dat men de inhoudelijke strekking ervan kent; eenderde (circa 34%) van degenen die de code kennen zijn niet bekend met de inhoud. Met name in gemeenten is de bekendheid met de inhoud laag: iets meer dan de helft zegt de inhoudelijke strekking te kennen. Omdat circa 36 procent van alle respondenten bekend is met het bestaan van de Code en van deze groep circa 66 procent bekend is met de inhoudelijke strekking, is in de praktijk maar een kleine minderheid van de respondenten bekend met de inhoudelijke strekking, namelijk circa 24 procent.

De 64 respondenten die bekend zijn met de inhoud van de code geven de code een gemiddeld rapportcijfer¹ van 6,5. De functionarissen op het terrein van integrale veiligheid geven met een 6,3 het laagste cijfer, de functionarissen op het terrein van wegen met een 6,8 het hoogste. De functionarissen die zich bezig houden met de WWB zitten daar met een 6,6 tussenin. De verschillen tussen de drie bestuurslagen zijn ongeveer even groot: gemeentefunctionarissen geven een 6,4 en functionarissen bij Het Rijk een 6,5. De provinciefunctionarissen zijn het meest positief met een 6,8. De individuele cijfers variëren van een 4 tot een 8.

3.2 Toepassing Code

Ongeveer eenderde van de bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren (36%) geeft aan in het dagelijks handelen meestal of altijd rekening te houden met de uitgangspunten van de code.



¹ In paragraaf 4.1 wordt nader ingegaan op de door de respondenten toegekende rapportcijfers aan respectievelijk de Code, de algemene interbestuurlijke verhoudingen en de interbestuurlijke verhoudingen op het specifieke beleidsveld waarop respondenten werkzaam zijn.

Voor 41% hangt dit af van de omstandigheden en gebeurt het 'soms wel en soms niet'.

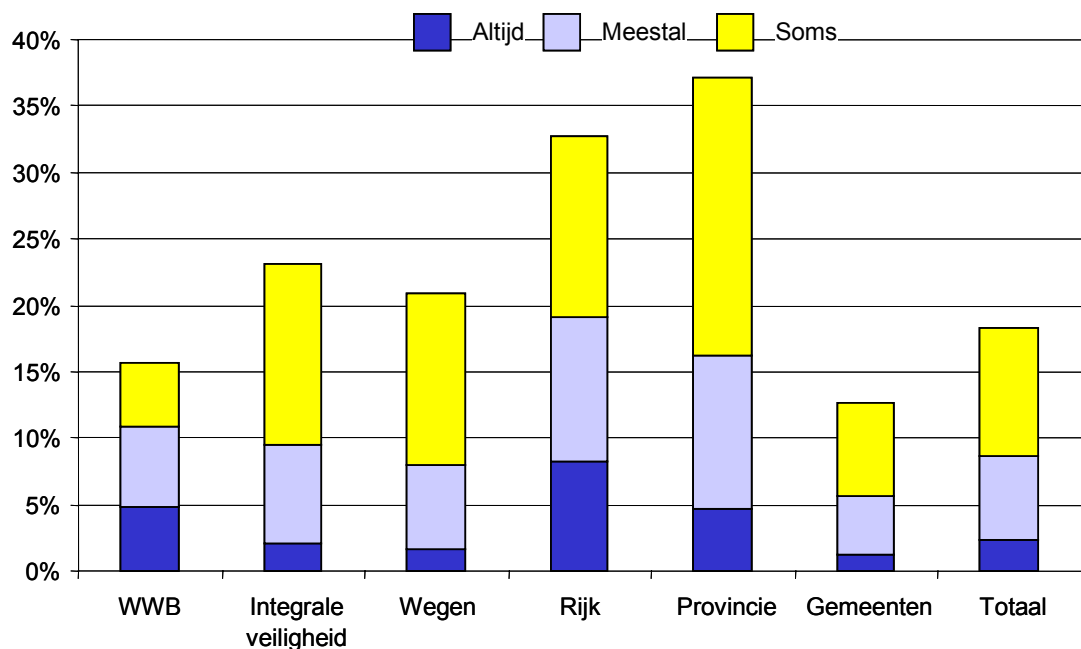
Ook hier zijn er verschillen. Bij Het Rijk houdt de helft altijd of meestal rekening met de code, bij de provinciale overheden 39% en bij de gemeenten 29%. Ambtenaren houden naar eigen zeggen vaker rekening met de code dan volksvertegenwoordigers en bestuurders: respectievelijk 40%, 33% en 33% zegt in het dagelijks handelen rekening te houden met de code. Opvallend is verder dat op het beleidsterrein WWB van degenen die de code kennen 56% aangeeft er in het dagelijks handelen vaak of meestal gebruik van te maken, terwijl dit bij de beleidsterreinen wegen en integrale veiligheid aanzienlijk lager is (beide 30%).

Het percentage van de totale steekproef dat de Code in het dagelijks handelen volgt, is afhankelijk van:

- Percentage dat bekend is met de Code (36%).
- Percentage daarvan dat de inhoudelijke strekking kent (66%).
- Percentage daarvan dat de Code daadwerkelijk toepast (10% zegt dit altijd te doen, 26 procent meestal en 41 procent soms wel, soms niet).

Een en ander leidt ertoe dat feitelijk maar circa 18 procent van de totale groep respondenten de Code daadwerkelijk (in enige mate) toepast:

Percentage dat in dagelijks handelen Code volgt



Toelichting: het betreft het percentage van de totale steekproef (percentage dat code kent x percentage dat strekking kent x percentage dat strekking in dagelijks handelen volgt)

Over de bestuurlijke partners en het gebruik van de code is men wat

sceptisch. Slechts 17% denkt dat deze de code altijd of meestal gebruiken in het dagelijks handelen. Bijna tweederde (61%) denkt dat dit afhankelijk is van de situatie.

De ambtenaren zijn het meest negatief; zij denken dat slechts 10% vaak of meestal de code toepast in het dagelijks handelen, tegenover 22% van de volksvertegenwoordigers en 17% van de bestuurders. Van de rijksfunctionarissen denkt slechts 7% dat zijn collega's de code meestal gebruiken, bij de provincie en de gemeente ligt dit percentage op respectievelijk 17% en 16%. Ook per beleidsterrein doen zich verschillen voor. Op het beleidsterrein integrale veiligheid gelooft slechts 3% dat collega's zich meestal aan de code houden, terwijl dit bij de WWB en Wegen een kwart is (respectievelijk 25% en 24%).

Ruim tweederde (72%) van de ondervraagden vindt het een goede zaak dat Het Rijk, de provincies en de gemeenten gezamenlijk een Code Interbestuurlijke verhoudingen hebben opgesteld. De verschillen tussen de drie functiegroepen, de drie bestuurslagen en de drie beleidsterreinen variëren van 60% tot 85%.

De helft van de ondervraagden (51%) vindt het een goede zaak dat met de Code Interbestuurlijke verhoudingen ten opzichte van de eerdere BANS-afspraken een verschuiving heeft plaatsgevonden van een inhoudelijke samenwerkingsagenda naar proces- en omvangsvormen. Onder volksvertegenwoordigers en ambtenaren vinden we hetzelfde percentage terug (respectievelijk 50% en 51%). Van de bestuurders is bijna tweederde (63%) van mening dat de verschuiving van een inhoudelijke samenwerkingsagenda naar proces- en omgangsvormen een positieve ontwikkeling is. Een relatief groot deel van de respondenten (20%) weet niet of men dit wel of niet positief vindt.

3.3 Uitgangspunten

In de Code Interbestuurlijke verhoudingen is een aantal uitgangspunten verwoord. De bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren is gevraagd aan te geven hoeveel belang zij hechten aan deze uitgangspunten.

Overheden moeten denken vanuit de problematiek van een vraagstuk (en niet vanuit competenties en bevoegdheden).

Het uitgangspunt dat overheden moeten denken vanuit de problematiek van een vraagstuk en niet vanuit competenties en bevoegdheden wordt door 91% van de ondervraagden belangrijk tot zeer belangrijk gevonden. Wanneer onderscheid gemaakt wordt in de drie afzonderlijk beleidsterreinen zien we dat de functionarissen op het beleidsterrein Wegen zelfs zonder uitzondering aangeven dat ze dit belangrijk vinden.

Er moet tussen betrokken overheden een heldere verdeling zijn van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Ook deze stelling wordt door 91% van de bevroagden onderschreven. Op het beleidsterrein Wegen is dat zelfs 97%.

Overheden moeten goed geëquipeerd zijn wat betreft middelen (geld, menskracht, bevoegdheden) om toebedeelde taken te kunnen uitvoeren.

Van de ondervraagden onderschrijft 92% deze stelling. Verder zijn er geen opvallende verschillen.

Betrokken decentrale overheden moeten voldoende beleidsvrijheid behouden in relatie tot de betreffende taak.

Ook hier geldt dat de stelling door een ruime meerderheid (86%) wordt onderschreven, door alle bestuurslagen.

Afspraken tussen overheden over wat er moet gebeuren dienen alleen te gaan over het 'wat' en niet over het 'hoe'.

In tegenstelling tot voorgaande stellingen is men hierover minder unaniem.

Nog geen tweederde van de ondervraagden (58%) is het hier mee eens.

Opvallend is dat van de rijksfunctionarissen een relatief groot deel dit uitgangspunt onbelangrijk vindt (37%) en slechts 40% dit uitgangspunt onderschrijft. Provinciefunctionarissen zitten met 59% op het gemiddelde, gemeentefunctionarissen met 63% daar iets boven. De hogere overheden lijken te vinden dat zij ook voor wat betreft de manier waarop bepaalde taken moeten worden uitgevoerd in bepaalde situaties een vinger in de pap moeten hebben.

Waar mogelijk resultaatgericht samenwerken op basis van verplichtende interbestuurlijke afspraken over inzet en output.

Van de ondervraagden geeft 71% aan dit uitgangspunt belangrijk tot zeer belangrijk te vinden. Bij het beleidsterrein Wegen ligt dit percentage zelfs op 81% (de overige twee terreinen zitten met 65% (WWB) en 76% (integrale veiligheid) iets onder en boven het gemiddelde).

Subsidiariteitsbeginsel: verantwoordelijkheden bij voorkeur zo decentraal mogelijk beleggen

Deze stelling wordt door 77% van de ondervraagden onderschreven.

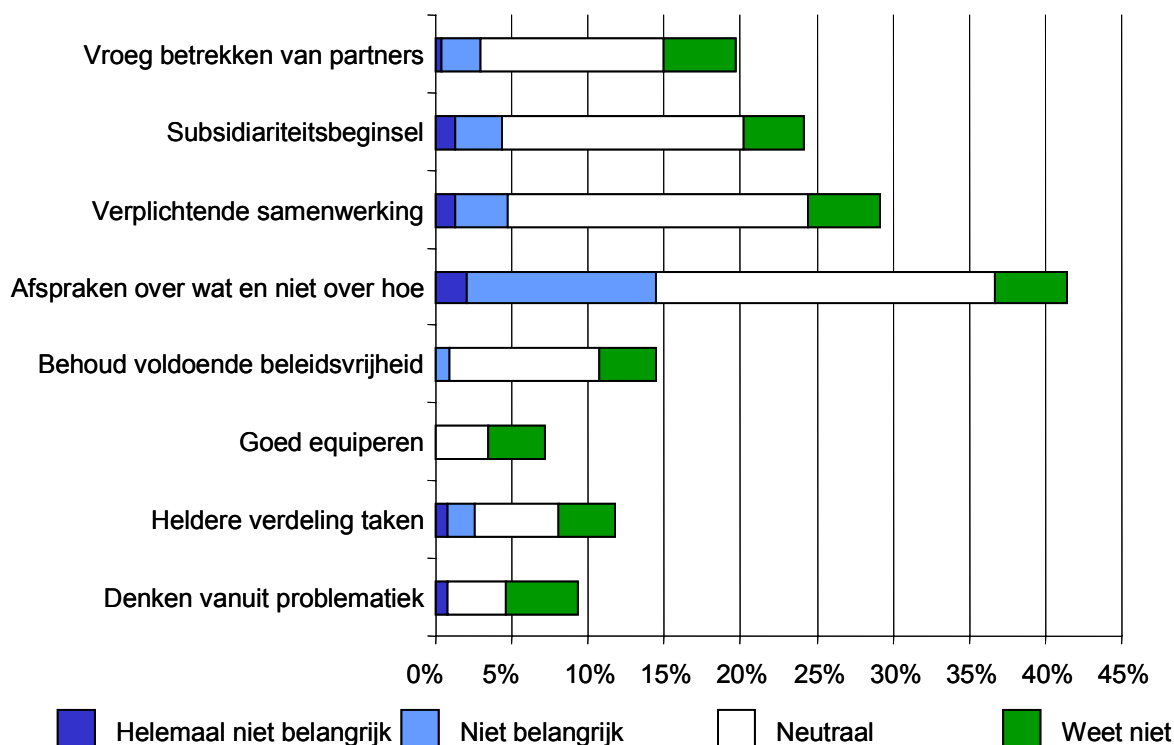
Provincie- en gemeentefunctionarissen vinden dit met name erg belangrijk: bij gemeenten is dit 84%, bij de provincies 81%. Onder rijksfunctionarissen vinden we minder aanhangers van het subsidiariteitsbeginsel: 66% van deze groep onderschrijft het belang van het zo decentraal mogelijk beleggen van taken.

Overheidspartners moeten in een zo vroeg mogelijk stadium in het beleidsproces betrokken worden.

Ook deze stelling wordt door een overgrote meerderheid onderschreven: 82% vindt dit belangrijk tot zeer belangrijk. Alle ondervragen onderkennen het

belang, onafhankelijk functie, bestuurslaag of het beleidsterrein waarop men werkzaam is.

Mate waarin respondenten in potentie belangrijke uitgangspunten van de Code onderschrijven



Het belangrijkste uitgangspunt vindt men dat overheden moeten denken vanuit de problematiek van een vraagstuk en niet vanuit competenties en bevoegdheden. Tweederde (66%) van alle bevroagden noemde dit uitgangspunt als een van de drie belangrijkste. Wanneer we de verschillende beleidsterreinen afzonderlijk bekijken zien we dat 79% van de functionarissen op het beleidsterrein Wegen dit het belangrijkste uitgangspunt vindt (tegenover 69% bij de WWB en 60% bij integrale veiligheid).

Rijks- en provinciefunctionarissen hebben dit uitgangspunt zelfs in 83% van de gevallen genoemd als een van de belangrijkste uitgangspunten (bij gemeenten is dit 61%)

Eenenzestig procent heeft het uitgangspunt dat overheden goed geëquipeerd moeten zijn voor wat betreft middelen om toebedeelde taken te kunnen uitvoeren in zijn top-drie staan. Gemeentefunctionarissen vinden dit met 70% vaker het belangrijkste uitgangspunt dan functionarissen bij de provincie (43%) of Het Rijk (46%).

De topdrie wordt afgesloten met het uitgangspunt dat er tussen overheden een heldere verdeling moet zijn van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden; 46% heeft dit genoemd als een van de drie belangrijkste uitgangspunten. Bij dit uitgangspunt zijn verschillen gevonden tussen

verschillende type respondenten. Volksvertegenwoordigers en ambtenaren noemen dit uitgangspunt vaker als het belangrijkste (respectievelijk 51% en 49%) dan bestuurders (36%). Verder wordt dit uitgangspunt in dit verband minder vaak genoemd door functionarissen op het terrein van de WWB (40%) dan op de beleidsterreinen Wegen (48%) en integrale veiligheid (50%) en vinden gemeentefunctionarissen dit uitgangspunt met 42% minder belangrijk dan provinciefunctionarissen (52%) en medewerkers van het Rijk (54%).

De top-drie van uitgangspunten waaraan tot op heden het minst voldaan, ziet er als volgt uit (in volgorde van afnemend belang):

- Overheden moeten denken vanuit de problematiek van een vraagstuk en niet vanuit competenties en bevoegdheden: 51% van de respondenten neemt dit uitgangspunt op in de top-drie van uitgangspunten waaraan in de praktijk het minst is voldaan.
- Overheden moeten goed geëquipeerd zijn wat betreft middelen om toebedeelde taken te kunnen uitvoeren: 48% neemt dit uitgangspunt op in zijn of haar top-drie van uitgangspunten waaraan in de praktijk het minst is voldaan.
- Afspraken tussen overheden moeten gaan over het 'wat' en niet over het 'hoe': 34% procent neemt dit uitgangspunt op in de top-drie van uitgangspunten waaraan in de praktijk het minst is voldaan.

Opvallend is dat de respondenten aangeven dat aan het uitgangspunt waarvan het belang het breedst onderschreven wordt (dat overheden dienen te denken vanuit de problematiek van een vraagstuk) in de praktijk het minst is voldaan.

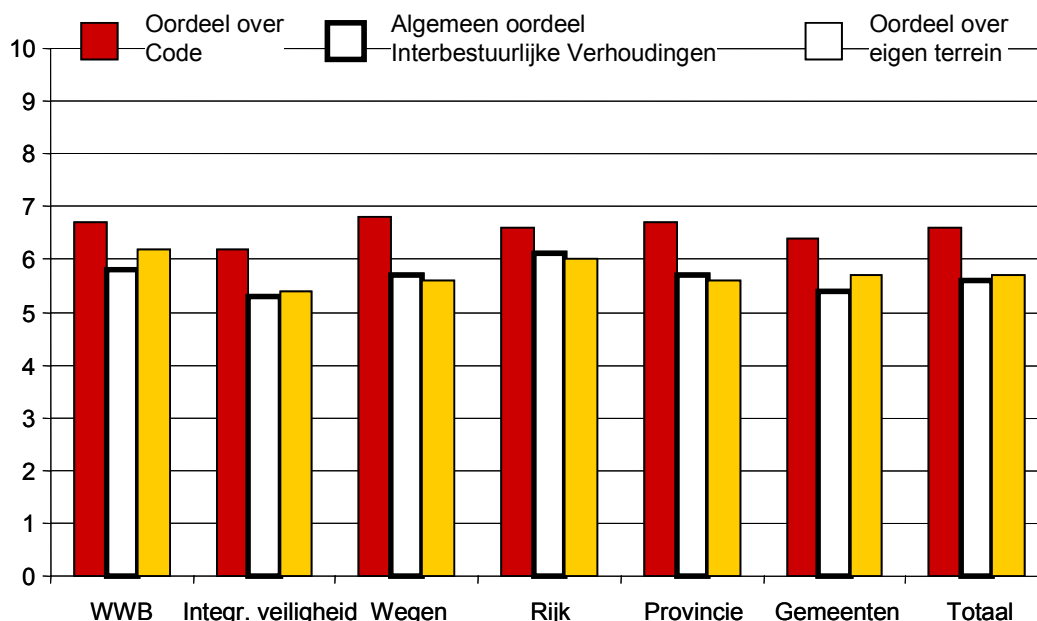
4 PRAKTIJK VAN DE INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

Nadat is ingegaan op de uitgangspunten van interbestuurlijke verhoudingen is in de enquête gevraagd naar de verhoudingen in de praktijk. Wij gaan navolgend achtereenvolgens in op:

- Rapportcijfers die door de respondenten worden toegekend aan de Code en aan de praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen.
- Het algemene beeld van c.q. oordeel over de praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen.
- Idem naar beleidsdossier (WWB, integrale veiligheid, wegenbeheer).

4.1 Rapportcijfer Code en praktijk interbestuurlijke verhoudingen

Alle functionarissen is gevraagd de huidige interbestuurlijke verhoudingen met een cijfer tussen 1 en 10 te beoordelen. De respondenten beoordelen de huidige verhoudingen gemiddeld met een 5,5. Waar de rijksfunctionarissen nog net een voldoende geven (een 6) geldt dit niet voor gemeentefunctionarissen, die de huidige interbestuurlijke verhoudingen met een 5,4 beoordelen. De provinciefunctionarissen geven een krappe voldoende: een 5,6.



Van de drie beleidsterreinen zijn de functionarissen die zich bezig houden met de WWB met een 5,8 het meest positief, is men op het terrein van integrale veiligheid met een 5,3 het minst positief en zitten de functionarissen op het gebied van wegenbeheer daar met een 5,6 tussenin.

De verschillen zijn het grootst tussen de verschillende type functionarissen. Ambtenaren zijn met een 5,9 nog relatief positief vergeleken bij de volksverte-

genwoordigers (5,3) en de bestuurders (5,1). De spreiding is overigens groot, de toegekende cijfers variëren van 2 tot 8.

4.2 Algemene praktijk: is aan de uitgangspunten voldaan?

Bijna de helft van de ondervraagden (46%) is van mening dat het Rijk bij nieuwe beleidsvoorstellen *onvoldoende* rekening houdt met medeoverheden; volgens 20% doet het Rijk dit wel voldoende. De functionarissen van de drie bestuurslagen verschillen op dit thema aanzienlijk van mening. Waar van de rijksfunctionarissen 17% zegt dat het Rijk onvoldoende rekening houdt met medeoverheden, geldt dit voor 44% van de provinciefunctionarissen en voor 55% voor gemeentefunctionarissen. Op het terrein van de WWB is men het vaakst van mening dat er te weinig rekening wordt gehouden met medeoverheden: 53% tegenover 44% bij het beleidsterrein integrale veiligheid en eveneens 44% bij het beleidsterrein Wegen. Van de verschillende functionarissen zijn de bestuurders het meest negatief over de mate waarin rekening wordt gehouden met medeoverheden: 61% vindt dit (ruim) onvoldoende. Bij de volksvertegenwoordigers is dit 48%, bij ambtenaren 38%.

Van alle ondervraagden is circa eenderde (30%) van mening dat bij nieuwe beleidsvoorstellen het Rijk tegenwoordig *slechter* rekening houdt met de belangen van medeoverheden dan voorheen. Eveneens eenderde is van mening dat dit gelijk is gebleven en iets meer dan een kwart van de ondervraagden (27%) vindt dat er juist beter rekening wordt gehouden met medeoverheden. Rijksfunctionarissen zelf vinden relatief vaak dat er tegenwoordig beter met medeoverheden wordt rekening gehouden: volgens 51% is dit het geval. Bij de provincie is slechts 23% deze mening toegedaan, bij de gemeente 20%. Ambtenaren zien vaker een positieve ontwikkeling dan bestuurders en volksvertegenwoordigers: 24 % van het vindt dat men tegenwoordig *slechter* rekening houdt met medeoverheden en 32% ziet een verbetering, terwijl met name bestuurders vaker een verslechtering zien (42%) en ook volksvertegenwoordigers negatiever zijn hierover (33%). In alle drie de groepen ziet ongeveer eenderde geen verandering door de tijd. Van de drie beleidsterreinen heerst bij functionarissen op het terrein van wegenbeheer en integrale veiligheid bij 32% het idee dat er minder rekening wordt gehouden met medeoverheden, bij de WWB is dit 28%.

Eerder geschetste belevingen vertalen zich in een algemeen oordeel over de interbestuurlijke verhoudingen van tegenwoordig ten opzichte van vroeger. Nog geen kwart spreekt van een verbetering (23%) terwijl volgens bijna de helft (49%) sprake is van een verslechtering. De overige bevrageerden hebben hierover geen mening of weten het niet.

Wanneer we de drie beleidsterreinen afzonderlijk bekijken zien we grote verschillen. Bij de functionarissen op het terrein van integrale veiligheid spreekt liefst 59% van een verslechtering en 15% van een verbetering. Bij de functio-

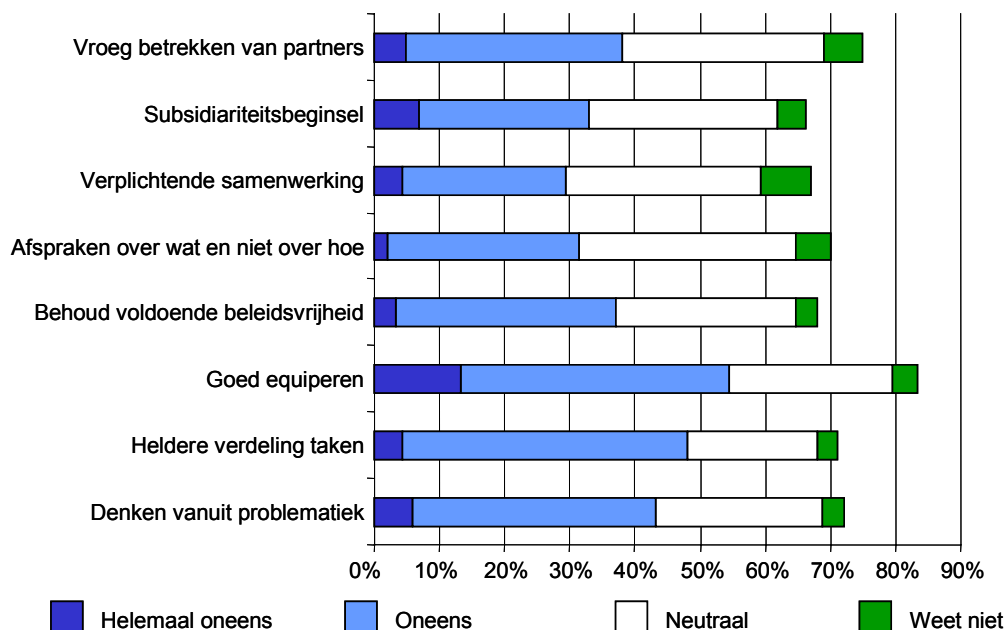
narissen op het terrein van wegen is de verdeling 53% (verslechtering) tegenover 21% (verbetering). Bij de WWB is de groep die een verbetering of verslechtering ziet bijna even groot: respectievelijk 30% en 35%. Deze laatste verhoudingen vinden we ook terug bij de rijksfunctionarissen: 31% ziet een verbetering, 37% een verslechtering. De lagere overheden zijn aanzienlijk minder positief: 21% van de provinciefunctionarissen ziet een verbetering en 44% een verslechtering, bij de gemeenten is dit respectievelijk 20% (verbetering) en 53% (verslechtering). Van de verschillende type functionarissen ziet 36% van de ambtenaren een verslechtering (27% een verbetering) terwijl dit onder zowel de volksvertegenwoordigers als bestuurders bijna tweederde is (respectievelijk 61% en 60%) is (tegenover respectievelijk 18% en 16% die een verbetering zien).

4.3 Beoordeling interbestuurlijke verhoudingen op eigen beleidsterrein

Nadat is ingegaan op de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen, is, ook weer aan de hand van stellingen, gevraagd naar de interbestuurlijke verhoudingen op het beleidsterrein waarop men werkzaam is. Hierop wordt in het navolgende ingegaan, waarbij de resultaten met name worden uitgesplitst naar de drie in het onderzoek centraal gestelde dossiers.

Allereerst wordt er echter een algemeen beeld gegeven van de mate waarin naar het oordeel van de respondentengroep als geheel is voldaan aan de voorgelegde uitgangspunten voor de interbestuurlijke verhoudingen.

Mate waarin respondenten het (on)eens zijn met de stelling dat voldaan is aan de volgende uitgangspunten voor interbestuurlijke verhoudingen



Het blijkt dat voor de meeste uitgangspunten geldt dat tussen de 30 en 55 procent van de respondenten van mening is dat in de praktijk niet aan de uitgangspunten is voldaan.

Deze algemene uitspraken worden navolgend nader toegelicht.

Overheden denken op mijn beleidsterrein vanuit de problematiek van een vraagstuk (en niet vanuit bestaande competenties en bevoegdheden)

Van de functionarissen op het terrein van de WWB is ongeveer eenderde (35%) het eens met deze stelling. Een bijna even zo groot deel is het echter met de stelling oneens (32%) en 28% is neutraal.

Van de functionarissen op het beleidsterrein Wegen is 31% het met de stelling eens, 44% oneens, 24% neutraal. De functionarissen op het beleidsterrein integrale veiligheid zijn het het minst vaak eens met de stelling (21%) en het vaakst oneens (51%), 24% is neutraal.

Er is tussen betrokken overheden op mijn beleidsterrein een heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De wijze waarop hierover wordt gedacht verschilt sterk per beleidsterrein. Op het beleidsterrein van de WWB is bijna de helft (49%) het met deze stelling eens, is 20% neutraal en is 29% het oneens en op het terrein van wegen is iets meer dan eenderde (37%) het met deze stelling eens, 18% neutraal en 45% oneens. Op het terrein van integrale veiligheid is het beeld nog negatiever: slechts 12% onderschrijft de stelling, 19% is neutraal en bijna tweederde (63%) is niet van mening dat sprake is van een heldere taakverdeling.

Overheden zijn op mijn eigen beleidsterrein goed geëquipeerd wat betreft middelen om toebedeelde taken te kunnen uitvoeren

Ook met betrekking tot deze stelling zijn er verschillen. Wel valt het op dat een groot deel van alle respondenten het met de stelling oneens is. Op het terrein van de WWB is 28% het met de stelling eens (en 43% oneens), op het terrein van integrale veiligheid is dit 11% (eens) en 57% (oneens) en op het beleidsterrein wegen is dit 11% (eens) en 61% (oneens). De overige respondenten zijn neutraal of hebben geen mening.

Er is op mijn beleidsterrein voldoende beleidsvrijheid voor betrokken (decentrale) overheden

Van de functionarissen op het terrein van de WWB is 40% het met deze stelling eens, is 34% het oneens en is 21% neutraal. De functionarissen op het terrein van integrale veiligheid zijn het iets minder vaak eens met deze stelling: 27% kan hem onderschrijven, 39% niet en 28% is neutraal. Bij het beleidsterrein wegen zien we een vergelijkbaar beeld: 31% is het hier met de stelling eens, 29% is het oneens en 29% is neutraal.

Er zijn op mijn beleidsterrein afspraken over wat er moet gebeuren met daarbij voldoende ruimte voor eigen invulling over de wijze waarop

Ook met betrekking tot deze stelling zien we verschillen tussen de drie beleidsterreinen en ook hier blijkt men het op de beleidsterreinen wegen en integrale veiligheid wat minder vaak de stelling te onderschrijven dan de op het beleidsterrein WWB (wegen: 29%, integrale veiligheid: 22% en WWB 40%). Het deel dat het met de stelling oneens is bij de WWB met 31% net als bij integrale veiligheid (36%) hoger dan bij wegen (23%) waar een relatief groot deel neutraal is (40%).

Waar mogelijk wordt resultaatgericht samengewerkt op basis van verplichtende afspraken over inzet en output

Bij deze stelling zien we geen opvallende uitkomsten. Op het terrein van de WWB en integrale veiligheid is het deel dat het met de stelling eens is ongeveer even groot als het deel dat de stelling niet onderschrijft of hierin neutraal is (dus ongeveer steeds eenderde). Een uitzonderingen vormen de functionarissen op het beleidsterrein wegen, waarvan 45% de stelling onderschrijft en 24% niet (de rest is neutraal).

Subsidiariteitsbeginsel: verantwoordelijkheden worden zo decentraal mogelijk belegd

Voor wat betreft de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zien we een vergelijkbaar beeld als bij eerdere stellingen. Volgens 46% van de functionarissen op het terrein van de WWB worden verantwoordelijkheden zo decentraal mogelijk belegd, terwijl dit volgens slechts een kwart (25%) van de functionarissen op het terrein van integrale veiligheid en 27% van de functionarissen op het terrein van wegen het geval is.

Overheidspartners worden in een zo vroeg mogelijk stadium in het beleidsproces betrokken

Het laatste uitgangspunt op zowel het beleidsterrein van de WWB, wegen als integrale veiligheid door bijna eenderde onderschreven (respectievelijk 28%, 28% en 29%). Het deel dat het met de stelling oneens is is bij wegen exact even groot (29%), maar bij integrale veiligheid en de WWB groter (respectievelijk 38% en 41%). De overige respondenten zijn neutraal.

4.4 Beoordeling bestuurlijke constellatie en belemmeringen

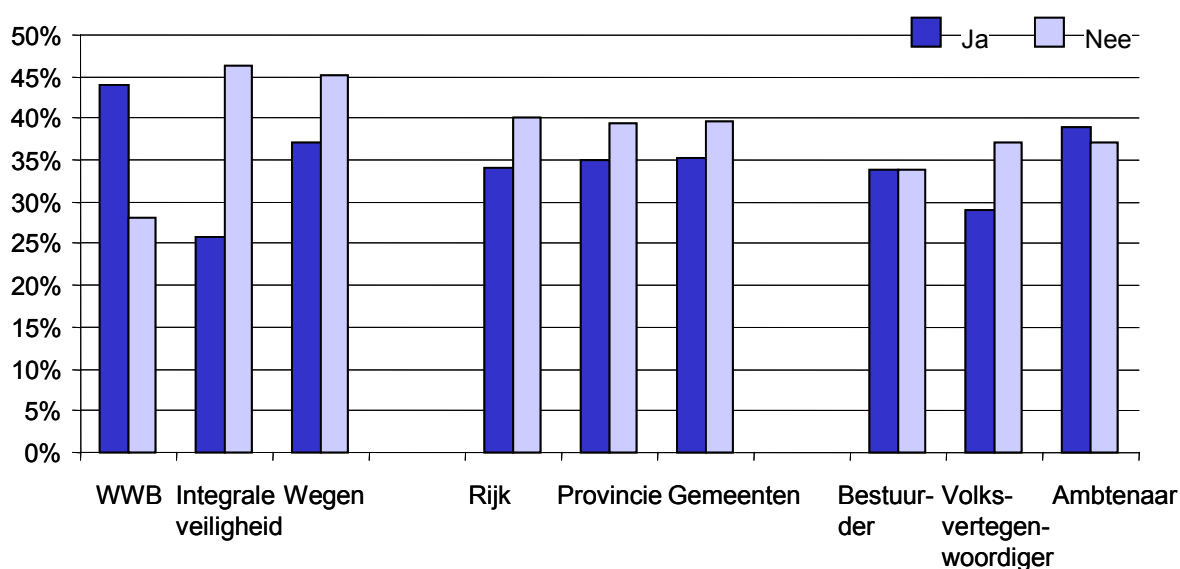
Beoordeling eigen beleidsterrein

Alle functionarissen is gevraagd of de bestuurlijke constellatie op het eigen beleidsterrein zo is ingericht dat deze goed kan werken. Dit is volgens eenderde van de respondenten het geval (35%), maar volgens 40% niet. Een kwart (24%) moet het antwoord op deze vraag schuldig blijven.

Functionarissen op het terrein van de WWB zijn het meest positief: 44% geeft

aan de bestuurlijke constellatie zo is ingericht dat deze goed kan werken (28% vindt van niet), ten opzichte van 37% op het terrein van wegen (45% vindt van niet) en 26% op het terrein van integrale veiligheid (46% vindt van niet). Uitgesplitst naar de bestuurslaag waar respondenten werkzaam zijn, is er nauwelijks onderscheid. Verder is er een tendens waarneembaar dat volksvertegenwoordigers minder positief oordelen over de huidige bestuurlijke constellatie (29% oordeelt dat op het beleidsterrein waarop men het meest actief is de bestuurlijke constructie 'goed kan werken'). Met name ambtelijke respondenten zijn dan wat positiever (39% oordeelt dat op zijn of haar beleidsveld de huidige bestuurlijke constellatie 'goed kan werken').

Antwoord op vraag of op de bestuurlijke constellatie op het beleidsterrein waarop de respondent werkzaam is zo ingericht is dat deze goed kan werken



Dit komt ook tot uiting in het cijfer dat men de bestuurlijke constellatie geeft: met een 5,7 een magere voldoende. De functionarissen zijn met een 6,2 wat positiever dan hun collega's op de terreinen Wegen en Integrale veiligheid die de inrichting van de bestuurlijke constellatie een 5,5 geven. De cijfers variëren van een 2 tot een 8.

Belemmeringen WWB

De respondenten is gevraagd naar wat in hun optiek op hun eigen beleidsterrein de meest belemmerende factoren zijn. De belemmerende factor die door functionarissen van de WWB het meest is genoemd heeft betrekking op de het gebrek aan middelen (zowel financieel als menskracht). Kleine gemeenten geven aan in het nadeel te zijn omdat de verdeelsystematiek van budgetten slecht voor hen zou uitpakken. Anderen geven aan onvoldoende menskracht te hebben of betreuren het zelf geen middelen te kunnen verwerven voor het uitvoeren van taken.

De tweede meest genoemde belemmering heeft betrekking op de bemoeienis met gemeenten vanuit Het Rijk. Volgens een van de respondenten zou Het

Rijk bang zijn de eigen verantwoordelijk los te laten, een ander spreekt van te veel controle vanuit Het Rijk en twee anderen van 'regelzucht' en 'inperking van beleidsvrijheid'. Een van de respondenten geeft aan steeds weer geconfronteerd te worden met nieuwe regels. Een ander geeft aan dat de landelijke politiek zich te veel bemoeit met de inhoud en de uitvoering.

Tot slot werd de gebrekkige gemeentelijke samenwerking het meest genoemd. Dit zou volgens een van hen het gevolg zijn van de dreigende wetswijziging met betrekking tot de financiering van de WWB. De overige genoemde belemmeringen waren uiteenlopend van aard. Zo vond een functionaris gemeenten nog onvoldoende deskundig op arbeidsmarktgebied en vindt een ander de huidige structuur van het afleggen van verantwoordelijkheid niet werkbaar.

Belemmeringen integrale veiligheid

Op het terrein van integrale veiligheid zijn de belemmeringen van een andere aard. De meest genoemde belemmerende factor is hier de gebrekkige afstemming en samenwerking tussen de verschillende overheden. Hierdoor zou het onduidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor wat en wie welke bevoegdheden heeft. Net als bij het beleidsterrein van de WWB wordt ook hier meermalen het gebrek aan middelen genoemd. Hiermee doelt men op zowel gebrek aan capaciteit als financiële middelen. Tot slot wordt ook de bemoeienis Het Rijk op het terrein van integrale veiligheid als een belemmerende factor ervaren. Uitspraken als: "Het Rijk stuurt en eist dingen, terwijl gemeenten verantwoordelijk zijn" en "Moeder kan moeilijk haar kind loslaten" illustreren dit.

Belemmeringen wegen

Op het terrein wegen zijn de meeste ervaren belemmeringen terug te voeren op de procedures die moeten worden gevolgd. Het zouden er te veel zijn, ze zouden ingewikkeld en omslachtig zijn en het zou te veel tijd in beslag nemen. Voorschriften zijn tot in detail, op afstand (lees: door Het Rijk), uitgewerkt en zorgen voor administratieve rompslomp volgens sommigen. Een tweede veelgenoemde belemmering betreft de versnippering en hiermee gepaard gaande onduidelijkheden over bevoegdheden. Of zoals een van de respondenten het formuleert: "Iedereen bemoeit zich met alles". Ook meermalen genoemd is het gebrek aan financiële middelen.

5 BELEIDSVRIJHEID

Een belangrijke vraag in het onderzoek naar de interbestuurlijke verhoudingen heeft betrekking op de mate waarin de huidige praktijk de beleidsvrijheid van (met name de decentrale) overheden beperkt. Het toezicht vanuit Rijk en provincie op gemeenten heeft uiteraard effect op de door gemeenten ervaren beleidsvrijheid en verder spelen in enige mate ook mee de financiële verhoudingen tussen overheden onderling en de wijze waarop onderlinge afspraken zijn geformuleerd. Wat het laatste betreft is er dan een groot onderscheid tussen afspraken waarbij met name wordt bepaald 'wat' gedaan moet worden enerzijds en anderzijds afspraken waarbij ook wordt bepaald 'hoe' dit dan dient te geschieden.

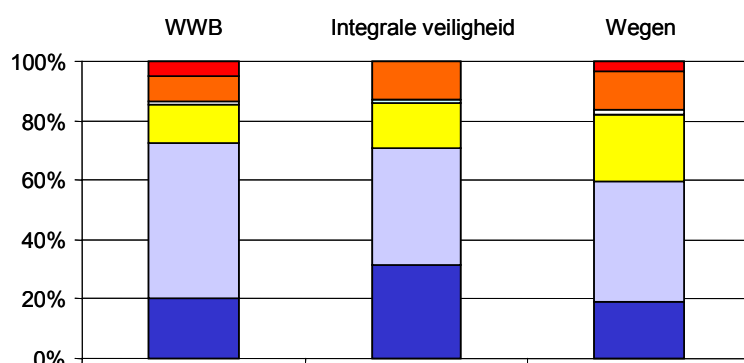
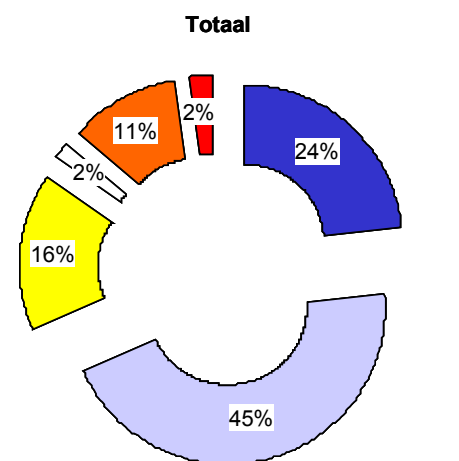
Navolgend wordt nader ingegaan op het thema van de beleidsvrijheid, waarbij centraal staan:

- De opstelling van het Rijk.
- Specifieke uitkeringen.
- Overdracht van financiële risico's.
- Het belang van eigen inkomsten.

5.1 Opstelling van en toezicht door het Rijk

Een ruime meerderheid van de respondenten is van mening dat het Rijk zich nog te veel opstelt als 'baas' van zijn medeoverheden. Van alle respondenten onderschrijft bijna 70 procent deze stelling:

Stelling: Het Rijk stelt zich op veel beleidsterreinen steeds meer op als 'baas' \ van decentrale overheden



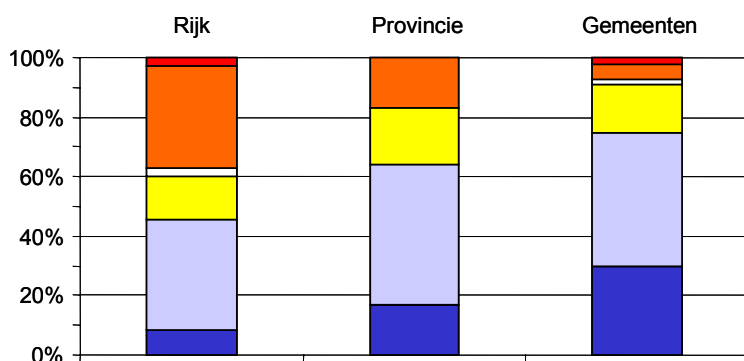
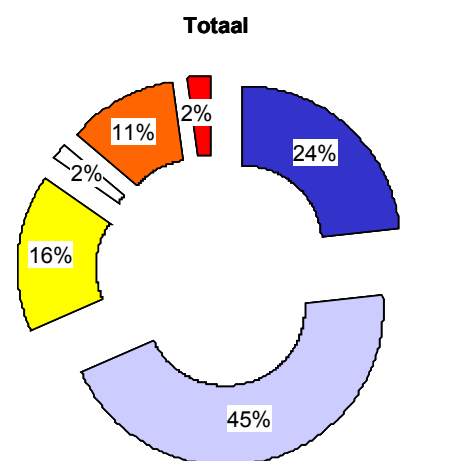
■ Helemaal eens ■ Eens ■ Neutraal ■ Weet niet ■ Oneens ■ Helemaal oneens

Uitgesplitst naar beleidsdossiers zijn geen grote verschillen zichtbaar. De respondenten op het beleidsterrein wegenbeheer zijn het meest terughoudend in

de reactie op deze stelling, maar ook van deze groep is 60 procent het (helemaal) eens met de stelling.

Wat wel opvalt is dat onder de respondenten van het Rijk een groter deel van mening is dat het Rijk zich niet als baas opstelt. Bijna 40 procent is het met de voorgelegde stelling (helemaal) oneens tegenover slechts 7,5 procent van de gemeentelijke respondenten:

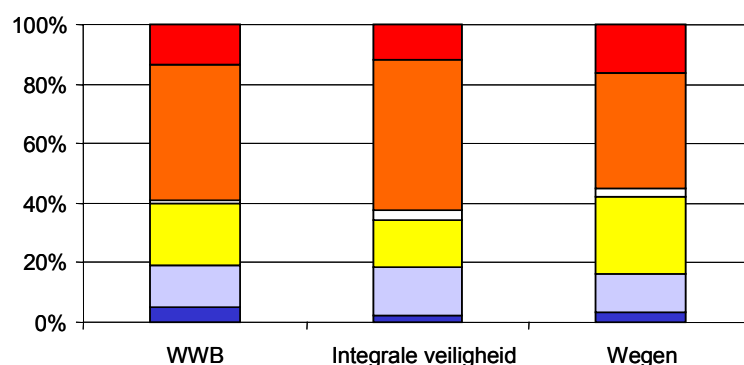
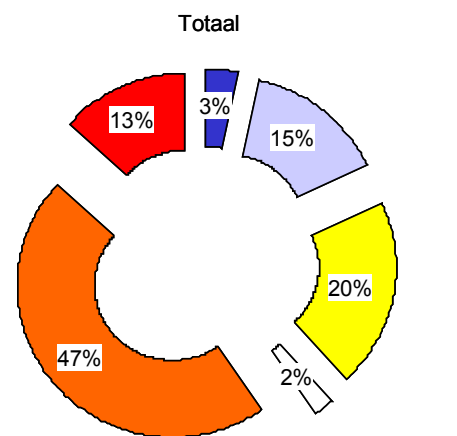
Stelling: Het Rijk stelt zich op veel beleidsterreinen steeds meer op als 'baas' \ van decentrale overheden



Helemaal eens Eens Neutraal Weet niet Oneens Helemaal oneens

Een meerderheid van de respondenten is verder van mening dat het toezicht vanuit het Rijk en de af te leggen verantwoording aan het Rijk beperkend is voor de lokale beleidsvrijheid. Er zijn nauwelijks verschillen tussen respondenten uitgespitst naar het beleidsdossier waarop zij met name actief zijn:

Stelling: Het toezicht vanuit het Rijk en de verantwoording aan het Rijk zijn niet beperkend voor de lokale beleidsvrijheid

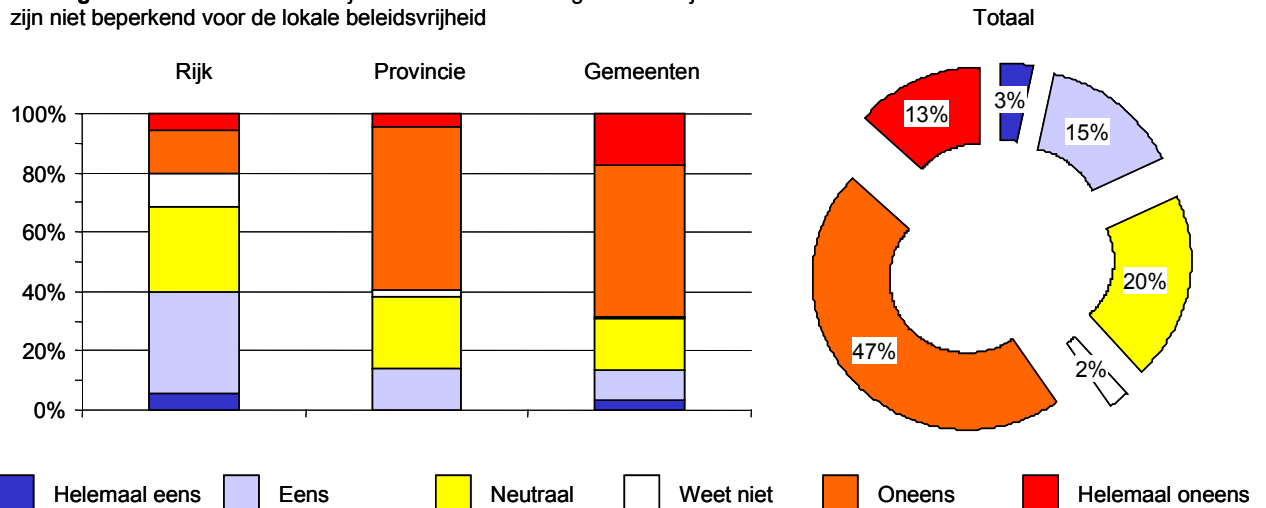


Helemaal eens Eens Neutraal Weet niet Oneens Helemaal oneens

Als wordt gekeken vanuit het perspectief van de overheidslaag waar de respondenten aan verbonden zijn, dan valt op dat bij de provinciale en gemeentelijke respondenten een veel hoger percentage het oneens of helemaal oneens is met de voorgelegde stelling.

Van de respondenten die werkzaam zijn bij de ministeries is circa 40 procent het (helemaal) eens met de stelling en dit percentage komt voor provincies en gemeenten niet hoger dan circa 15 procent:

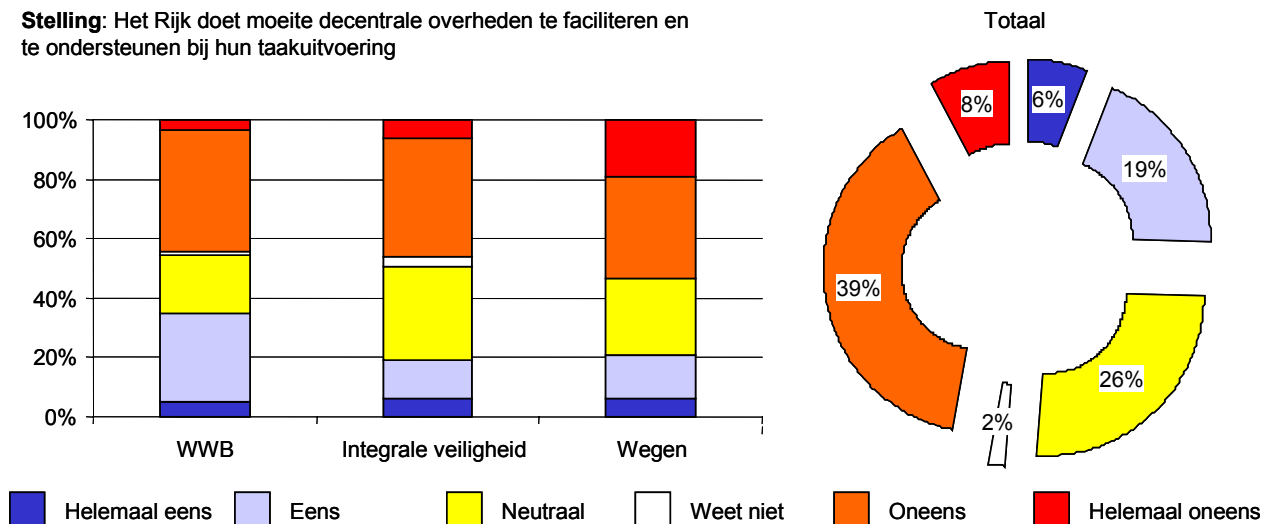
Stelling: Het toezicht vanuit het Rijk en de verantwoording aan het Rijk zijn niet beperkend voor de lokale beleidsvrijheid



5.2 Faciliteren van decentrale overheden door het Rijk

Op het beleidsveld WWB zijn de respondenten bijna twee keer zo vaak van mening dat 'het Rijk moeite doet decentrale overheden te faciliteren' als de respondenten op de beleidsvelden integrale veiligheid en wegenbeheer.

Stelling: Het Rijk doet moeite decentrale overheden te faciliteren en te ondersteunen bij hun taakuitvoering

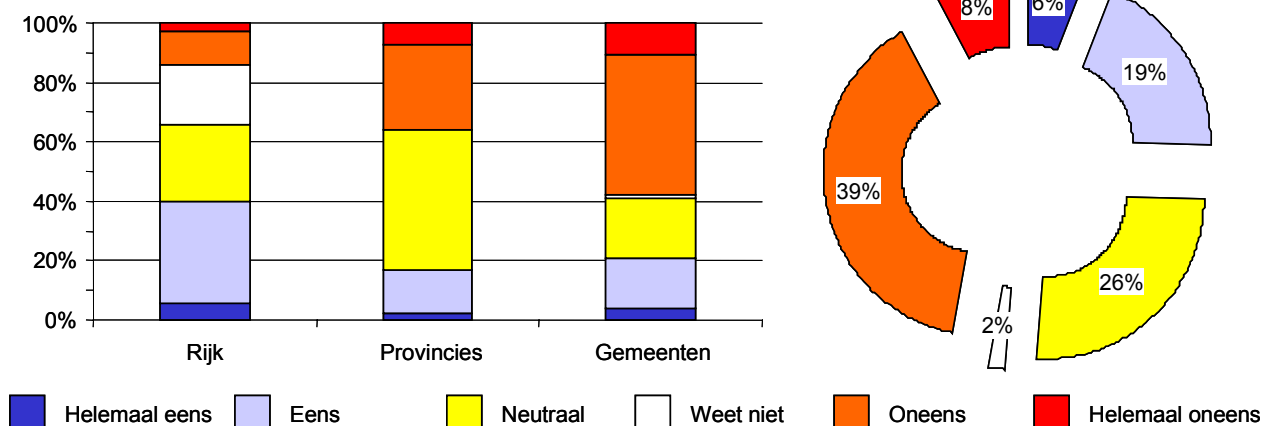


De respondenten vanuit het Rijk onderschrijven de stelling het vaakst, namelijk 40 procent. Opvallend is verder dat maar een klein percentage van de respondenten vanuit het Rijk de stelling niet onderschrijft (15 procent is het met de stelling oneens of helemaal oneens). Eveneens opvallend is dat bijna 60

procent van de gemeentelijke respondenten het (helemaal) oneens is met de voorgelegde stelling.

Met betrekking tot de mate waarin het Rijk moeite doet decentrale overheden te faciliteren blijkt, kortom, een belangrijk verschil van inzicht tussen Rijk enerzijds en decentrale overheden en dan met name de gemeenten anderzijds:

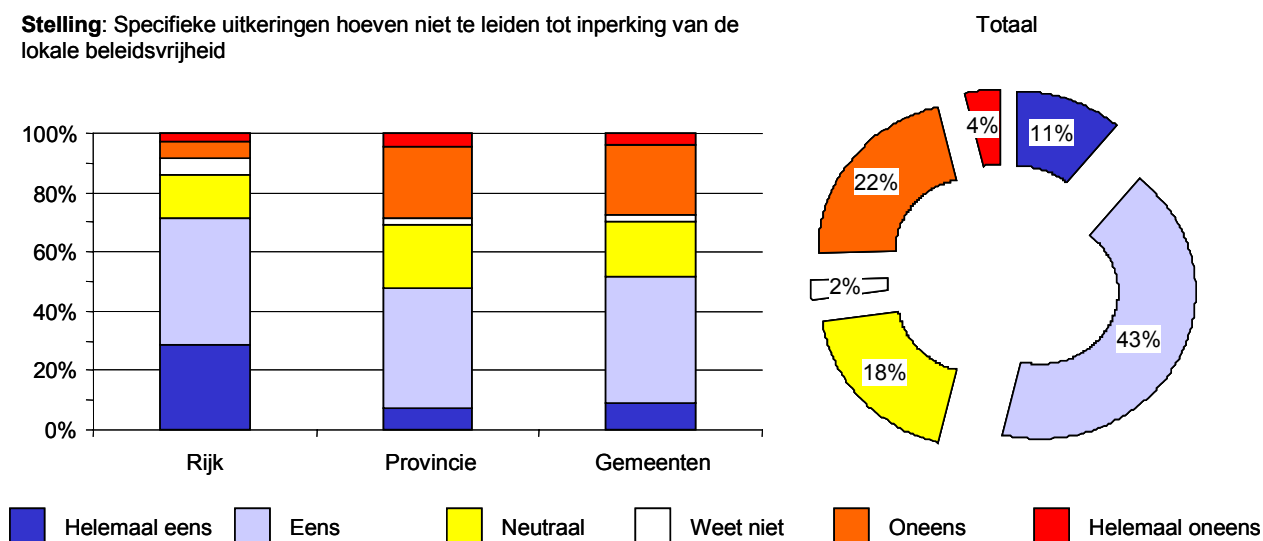
Stelling: Het Rijk doet moeite decentrale overheden te faciliteren en te ondersteunen bij hun taakuitvoering



5.3 Specifieke uitkeringen, overdracht risico's en eigen belastingen

Aan de respondenten is ook de stelling voorgelegd dat "specifieke uitkeringen niet hoeven te leiden tot inperking van de lokale beleidsvrijheid". Het blijkt dat iets meer dan de helft van de respondenten (54 procent) de stelling (helemaal) onderschrijft. Van de respondenten bij het Rijk is zelfs 70 procent het hier (helemaal) mee eens. Misschien opvallender is dat zelfs van de gemeentelijke respondenten nog bijna de helft (46 procent) de stelling onderschrijft:

Stelling: Specifieke uitkeringen hoeven niet te leiden tot inperking van de lokale beleidsvrijheid



Verder blijkt bij provincies en gemeenten circa 30 procent van de respondenten wel van mening te zijn dat de specifieke uitkeringen de lokale beleidsvrijheid in perken. Er zijn daarbij geen grote verschillen aanwijsbaar tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Respectievelijk 33 procent, 26 procent en ruim 35 procent van deze categorieën zijn het (helemaal) oneens met de voorgelegde stelling.

Ook zijn er geen grote verschillen naar beleidsdossiers; het percentage van de respondenten dat het (helemaal) oneens is met de stelling varieert van 22 procent voor de personen die actief zijn op het terrein van WWB tot 30 procent op het dossier wegen.

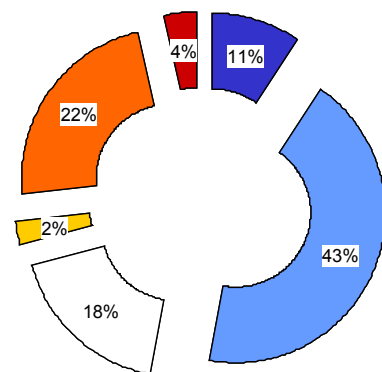
Een andere verklarende factor voor een beperkte lokale beleidsvrijheid, is de overdracht van financiële risico's bij decentralisatie van taken. Het blijkt dat inderdaad een meerderheid van de respondenten (circa 55 procent) de stelling onderschrijft dat "de overdracht van financiële risico's bij decentralisatie van taken de lokale beleidsvrijheid in de huidige praktijk ernstig inperkt". Bij nadere analyse blijkt verder dat:

- Van de respondenten vanuit het Rijk maar 28 procent de stelling onderschrijft. Zo'n 40 procent van de respondenten bij het Rijk ziet geen probleem ten aanzien van de overdracht van financiën bij decentralisatie van taken.
- Het hoogste percentage dat de stelling (helemaal) onderschrijft wordt aangetroffen bij de gemeentelijke respondenten, namelijk in totaal 61 procent).
- Er is niet of nauwelijks verschil tussen de drie onderzochte beleidsdossiers, het percentage dat de stelling (helemaal) onderschrijft varieert van 53 tot 58 procent (respectievelijk dossier integrale veiligheid en wegen).
- Ambtelijke respondenten onderschrijven vaker dat de overdracht van financiële risico's bij decentralisatie leidt tot inperking van de lokale beleidsvrijheid. Circa 53 procent onderschrijft de stelling (helemaal). Van de bestuurders is het percentage duidelijk lager, namelijk 38 procent.

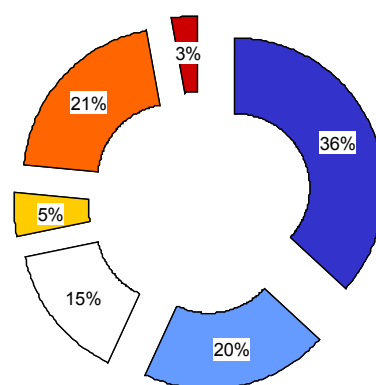
Tot slot is het belang van eigen inkomsten (eigen belastingen en dergelijke) onderzocht op de lokale beleidsvrijheid. Zo'n 55 procent van alle respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling dat de "eigen inkomsten voldoende mogelijkheden bieden om eigen prioriteiten te stellen". Daarbij is verder opvallend dat:

- De gemeentelijke respondenten zijn het het vaakst (helemaal) oneens met de stelling, namelijk 66 procent, terwijl van de respondenten die werkzaam zijn bij het Rijk 34 procent de stelling (helemaal) niet onderschrijft.
- Naar beleidsdossier of naar functie is er verder vrijwel geen onderscheid.

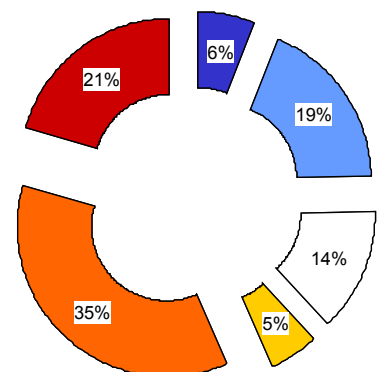
Specifieke uitkeringen hoeven niet inperkend te zijn



Overdracht financiële risico's bij decentralisatie perkt lokale beleidsvrijheid ernstig in



Eigen inkomsten bieden voldoende mogelijkheden

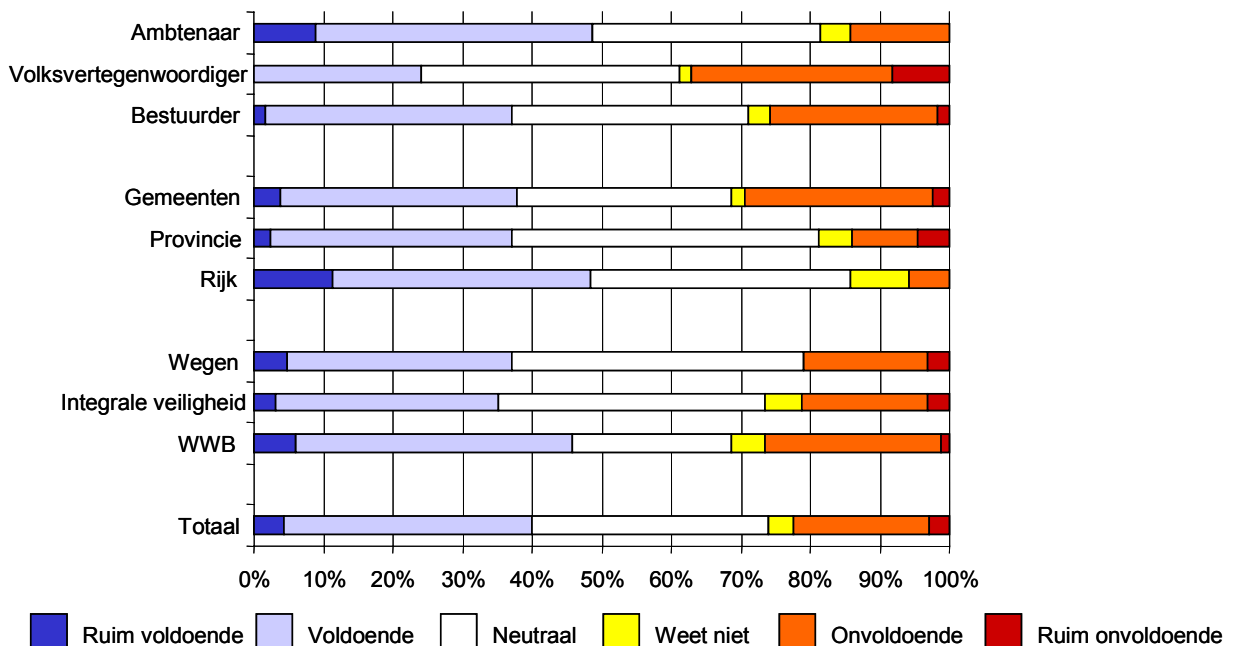


■ Helemaal eens ■ Eens ■ Neutraal ■ Weet niet ■ Oneens ■ Helemaal oneens

5.4 Is er voldoende beleidsvrijheid vanuit lokaal perspectief?

Aan de respondenten is ook de vraag voorgelegd of zij per saldo van mening zijn dat er voldoende beleidsvrijheid is om op lokale omstandigheden in te spelen. Circa 40% van de respondenten is dan van mening dat er inderdaad (ruim) voldoende beleidsvrijheid is vanuit dit lokale perspectief. Opvallend is dat deze groep groter is dan de groep respondenten die van mening is dat de beleidsvrijheid om op lokale omstandigheden in te spelen (ruim) onvoldoende is (22%):

Reactie op vraag of men, alles overziend, voldoende beleidsvrijheid ervaart om op lokale omstandigheden in te kunnen spelen?



Verder is opvallend dat volksvertegenwoordigers het minst positief oordelen over de mogelijkheden om voldoende op lokale omstandigheden in te spelen. Slechts circa 24% geeft aan dat er voldoende beleidsvrijheid is om (ruim) voldoende in te spelen op lokale omstandigheden en liefst 37% ziet daartoe (ruim) onvoldoende mogelijkheden. Verder blijkt dat ambtelijke respondenten over het algemeen juist relatief positief oordelen over de beschikbare beleidsvrijheid in relatie tot het kunnen voldoen aan lokaal maatwerk. Bijna 50% vindt dat er (ruim) voldoende beleidsvrijheid is vanuit dit perspectief.

6 BESTUURLIJKE DRUKTE

Het fenomeen van de 'bestuurlijke drukte' wordt door een grote meerderheid van de respondenten herkend. Over oorzaken en gevolgen van bestuurlijke drukte is een aantal stellingen voorgelegd en de belangrijkste conclusies zijn:

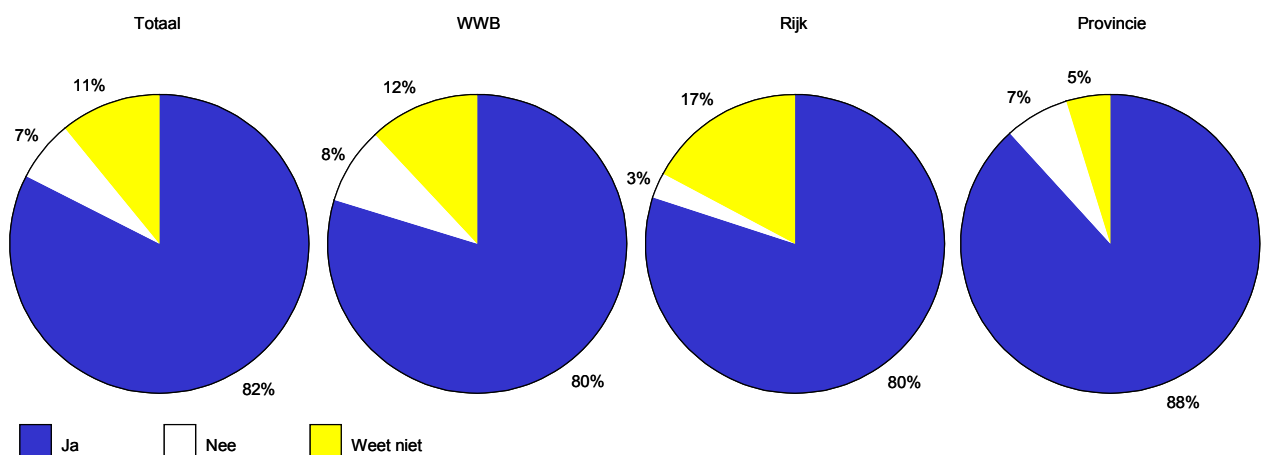
- Een grote meerderheid van ruim 80 procent vindt dat er inderdaad sprake is van 'bestuurlijke drukte'.
- Als belangrijkste oorzaken wijst men naar de structuur en de bestuursstijl.
- Als negatieve gevolgen van bestuurlijke drukte worden vooral vertraging in de besluitvorming genoemd.
- Opvallend is verder dat een deel van de respondenten óók positieve effecten kan noemen van bestuurlijke drukte en in dat verband wordt met name genoemd het bevorderen van zorgvuldigheid bij de besluitvorming en het bijdragen aan draagvlak.

Op deze aspecten wordt navolgend nader ingegaan.

6.1 Bestuurlijke drukte wordt massaal herkend

De bestuurlijke drukte wordt herkend door circa 83 procent van de respondenten. Tussen de diverse beleidsvelden, functies en overheidslagen zijn geen zeer grote verschillen aanwezig, zij het dat:

- Op het beleidsveld integrale veiligheid het hoogste percentage respondenten bestuurlijke drukte herkend (in algemene zin, niet alleen toegepast op dit beleidsveld), namelijk 89 procent.
- Respondenten vanuit het Rijk en respondenten die actief zijn op het WWB-dossier zien relatief het minst vaak bestuurlijke drukte (circa 80 procent).
- De provinciale respondenten ervaren relatief vaker bestuurlijke drukte (88 procent).

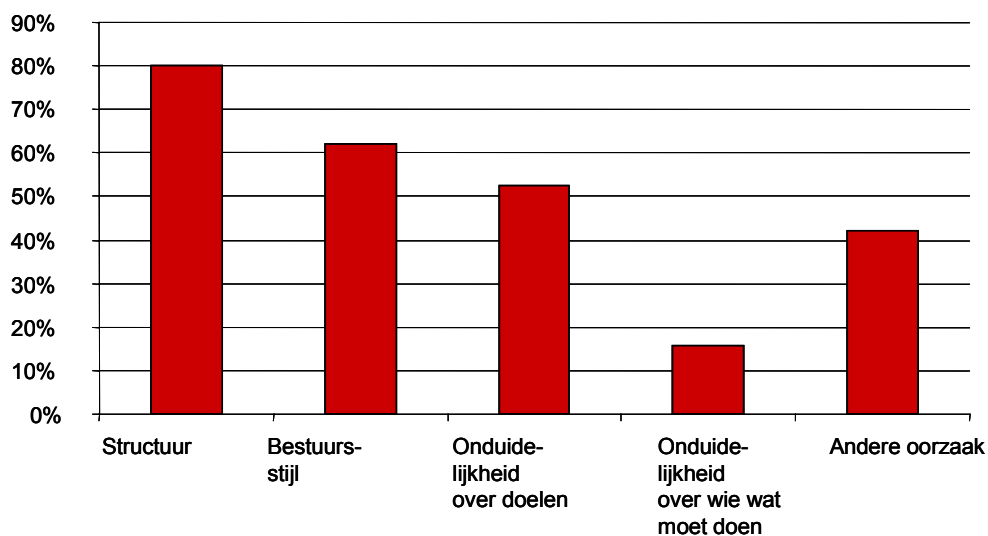


Omdat het fenomeen zo herkenbaar is, is het zaak ook de achterliggende verklaringen en oorzaken goed in beeld te brengen.

6.2 Oorzaken van bestuurlijke drukte

Zoals gezegd wordt de structuur van de interbestuurlijke verhoudingen gezien als de belangrijkste oorzaak van de bestuurlijke drukte (ruim 80 procent van de respondenten geeft deze verklaring). Een andere belangrijke oorzaak blijkt de bestuursstijl, die door circa 62 procent wordt genoemd:

Oorzaken van bestuurlijke drukte



Omdat er relatief vaak een andere oorzaak wordt genoemd, wordt hierna een bloemlezing weergegeven van de dan genoemde oorzaken:

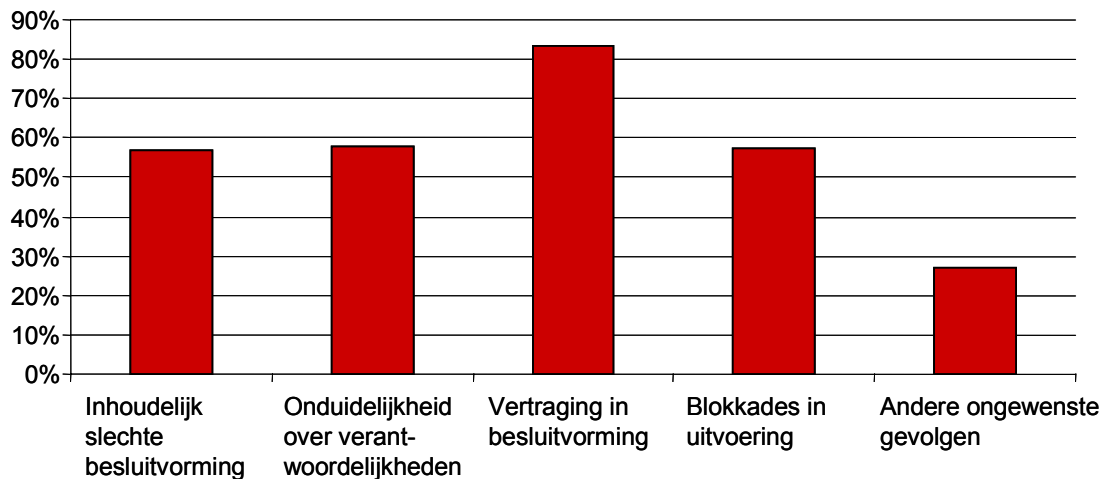
- Ad hoc-beleid naar aanleiding van incidenten zonder echte analyse.
- Complexe dossiers in combinatie met ontoereikende bestaande structuren.
- Concurrentie tussen regio's en provincies.
- Desinformatie door het oneindig doorpolderen.
- Gemeenten en provincies zijn te klein.
- Haagse arrogantie en gemeentelijke en provinciale slaptes.
- Haantjesgedrag.
- Historisch gegroeide onlogische gemeentegrenzen.
- Lappendeken aan hulpfuncties en gemeenschappelijke regelingen.

6.3 Negatieve gevolgen van bestuurlijke drukte

Het belangrijkste negatieve gevolg van bestuurlijke drukte is vertraging in de besluitvorming. Liefst 83 procent van de respondenten onderschrijft dit.

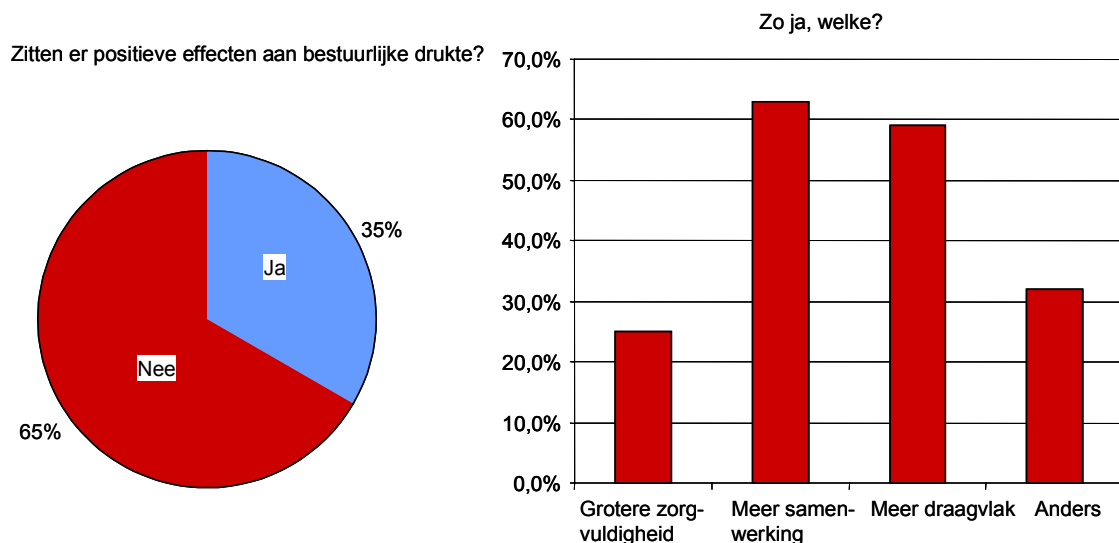
Daarna worden ook genoemd onduidelijkheden over verantwoordelijkheden. Inhoudelijk slechte besluitvorming en blokkades in de uitvoering (alle drie genoemd door circa 57 procent van de respondenten). Deze effecten lijken veruit de belangrijkste te zijn, al ziet 27 procent ook nog andere negatieve gevolgen:

Negatieve gevolgen van bestuurlijke drukte



6.4 Positieve gevolgen van bestuurlijke drukte

Circa één op de drie respondenten ziet desgevraagd ook positieve effecten van bestuurlijke drukte, wat opvallend is omdat het begrip 'bestuurlijke drukte' een negatieve connotatie bezit. Het belangrijkste positieve gevolg is in de ogen van de respondenten het stimuleren van samenwerking en de bijdrage aan het draagvlak voor te nemen beslissingen (circa 60 procent van de respondenten die aangeeft positieve gevolgen te zien, noemt deze effecten):



Eveneens vaak genoemd wordt de bijdrage aan de onderlinge samenwerking tussen overheden en in mindere mate de bijdrage aan een grotere zorgvuldigheid in de besluitvorming.

Uitgesplitst naar functie blijkt dat er geen grote verschillen zijn in de mate waarin bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren positieve gevolgen (kunnen) noemen van bestuurlijke drukte. Respectievelijk 34%, 30% en 37% geeft aan dat men van mening is dat er ook positieve aspecten zitten aan bestuurlijke drukte.

De verschillen zijn ook niet zeer groot indien een uitsplitsing wordt gemaakt naar beleidsdossier. Van de respondenten die zich bezighouden met integrale veiligheid is 38 procent van mening dat bestuurlijke drukte ook positieve gevolgen heeft, terwijl dit percentage voor de respondenten op het gebied van wegen 29 procent is.

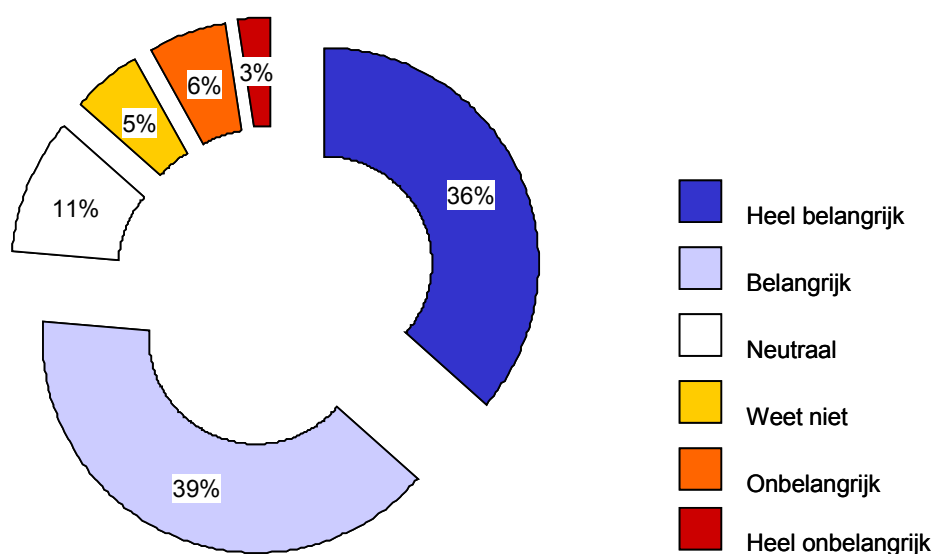
De respondenten die afkomstig zijn van het Rijk zien relatief het vaakst positieve aspecten verbonden aan bestuurlijke drukte. Circa 41 procent ziet positieve aspecten tegenover zo'n 32 procent van de gemeentelijke respondenten.

7 AGENDA VOOR DE TOEKOMST

7.1 Grote steun voor nieuwe interbestuurlijke afspraken

Circa driekwart van de ondervraagden vindt het (heel) belangrijk dat in de komende kabinetsperiode nieuwe afspraken worden gemaakt over de interbestuurlijke verhoudingen. Slechts 9 procent vindt dit (heel) onbelangrijk:

Vraag: "In hoeverre vindt u het belangrijk dat in de volgende kabinetsperiode (nieuwe) afspraken worden gemaakt over de interbestuurlijke verhoudingen?"



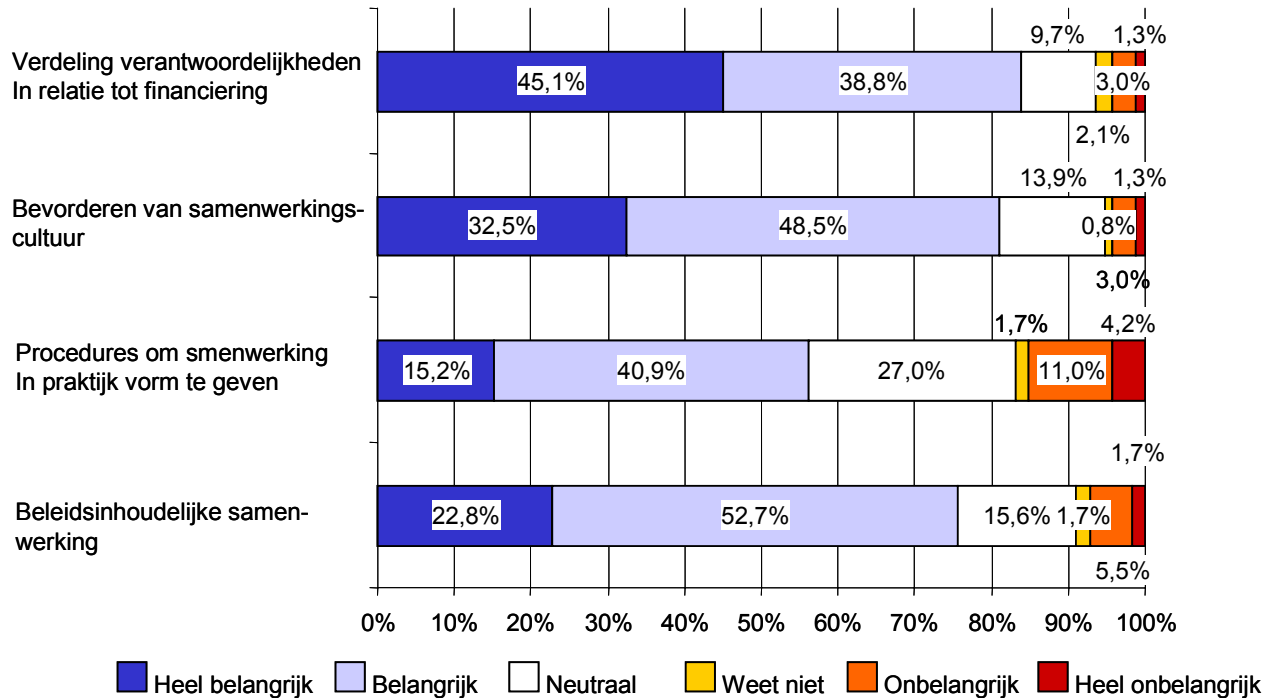
Opvallend is verder:

- Op de beleidsdossiers van integrale veiligheid en wegen het percentage respondenten dat (groot) belang hecht aan nieuwe afspraken over dit thema wat groter is dan op het dossier WWB (bij integrale veiligheid en wegen is het percentage dat afspraken (heel) belangrijk vindt respectievelijk 77 en 84 procent; bij de WWB-respondenten 67 procent).
- Met name volksvertegenwoordigers hechten massaal (groot) belang aan nieuwe afspraken. Liefst 87 procent vindt dit (heel) belangrijk.
- Op provinciaal en gemeentelijk niveau vinden meer respondenten nieuwe afspraken (heel) belangrijk, namelijk respectievelijk 84 procent en 77 procent (tegenover nog altijd 60 procent van de respondenten op het niveau van het Rijk die dit ook vinden).

7.2 Speerpunten voor volgende kabinetsperiode

De respondenten vinden alle voorgelegde mogelijke aandachtspunten op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen van belang. De verdeling van

verantwoordelijkheden en taken in relatie tot de financiering daarvan springt er echter uit. Liefst 84 procent wil hiervoor aandacht in de volgende kabinetsperiode:



Opvallend is ook het hoge percentage respondenten dat het “heel belangrijk” vindt dat juist aan de financiën in relatie tot de beoogde samenwerking aandacht wordt besteed.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E regioplan@regioplan.nl

I www.regioplan.nl

Regioplan Beleidsonderzoek

maakt deel uit van Ernst & Young