

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal
Overleg en Vereniging van Nederlandse
Gemeenten**

Evaluatie bestuursakkoorden
9 juni 2010

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg
en Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

Evaluatie bestuursakkoorden

J. (Jaco) Blokland MSc LLM
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
prof.dr. J.M. (Jaap) de Heer

Amersfoort, 9 juni 2010
546158/JGN/ASG

Samenvatting

“Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten wordt met kracht bevorderd, uit te werken in twee bestuursakkoorden, waarin afspraken worden gemaakt over de bijdragen van provincies resp. gemeenten aan oplossing van maatschappelijke vraagstukken”, aldus één van de afspraken uit het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV. Aan deze afspraak is invulling gegeven met het sluiten van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten.

Bij het sluiten van de bestuursakkoorden is afgesproken om de totstandkoming en implementatie van deze bestuursakkoorden gezamenlijk te evalueren. Het doel van de evaluatie van de bestuursakkoorden (op hoofdlijnen) is “stil staan bij de wijze waarop de bestuursakkoorden tot stand zijn gekomen, hoe de samenwerking is verlopen en in hoeverre de gemaakte afspraken zijn nagekomen” en “meer zicht krijgen op de werking van het instrument bestuursakkoorden als zodanig, zodat daaruit ook lering getrokken kan worden voor de toekomst”.

In hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport zijn de bevindingen met betrekking tot respectievelijk de totstandkoming en de implementatie van de bestuursakkoorden beschreven. In deze samenvatting gaan wij in op de, in hoofdstuk 4 nader beschreven, conclusies met betrekking tot de werking van het instrument bestuursakkoorden en de lessen die kunnen worden geleerd voor eventuele toekomstige bestuursakkoorden.

Analyse werking instrument bestuursakkoorden

Bestuursakkoorden zijn van verschillende betekenis

Het sluiten van bestuursakkoorden houdt een erkenning in van zowel de autonomie van provincies en gemeenten, als van de onderlinge afhankelijkheden. Dat de bestuursakkoorden als zodanig hebben gewerkt, blijkt ook uit dat veel betrokkenen de betekenis van de bestuursakkoorden formuleren in termen van “documenten die houvast geven”, “houden het gesprek tussen overheden gaande”, “verschaffen een titel om elkaar bij de les te houden” en – met betrekking tot het bestuursakkoord rijk-gemeenten – “helpt om de verhoudingen goed te laten zijn/te verbeteren”.

Het is de eerste keer dat rijk, provincies en gemeenten twee aparte bestuursakkoorden sluiten (zoals afgesproken in het coalitieakkoord). Meer dan eerdere bestuursakkoorden gaan deze bestuursakkoorden uit van een kabinetsbrede, probleemgerichte benadering en duidelijke afspraken over de financiële middelen.

Hoewel de twee bestuursakkoorden in het coalitieakkoord in één adem zijn genoemd, is de betekenis van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten geheel verschillend. De betekenis van het bestuursakkoord rijk-provincies is die van een strategisch document dat vooral de onderlinge bestuurlijke verhoudingen regelt, tegen de achtergrond van een strijd over de onderlinge financiële verhoudingen. Het bestuursakkoord is een erkenning van de rol en taken van provincies in de discussie over het middenbestuur. Tegelijkertijd zit er onvrede in de verhoudingen tussen het rijk en de provincies. De betekenis van het bestuursakkoord rijk-gemeenten is die van een strategisch document dat vooral de inhoudelijke agenda bepaalt, waarmee rijk en gemeenten samen willen werken. Het bestuursakkoord markeert een omslag in de verhoudingen tussen het rijk en de gemeenten.

Bestuursakkoorden en de bijbehorende veranderopgave

De afspraken uit de bestuursakkoorden zijn vooral beleidsinhoudelijk en taaktechnisch (wat betreft de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, en de financiële verhoudingen) uitgewerkt. Afspraken over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten en het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden vragen echter om meer dan dat. Deze afspraken moeten ook organisatiepolitiek en organisatiecultureel worden uitgewerkt. Macht en onderlinge afhankelijkheden zijn, net zoals betekenisverlening en interactie ook relevante factoren met betrekking tot de totstandkoming en de implementatie van de bestuursakkoorden. Daarom is het belangrijk dat rijk, provincies en gemeenten een gemeenschappelijk beeld vormen van het doel van de bestuursakkoorden. Net zoals het belangrijk is dat het commitment van vakdepartementen aan de voorkant is geregeld, en ze leren omgaan met hun systeemverantwoordelijkheid. En dat provincies en gemeenten worden toegerust op vooral hun uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit; hun vermogen om gedecentraliseerde taken goed uit te voeren en verantwoording af te leggen over landelijke doelen.

Het is niet zo dat hiervoor helemaal geen aandacht is. Om de bestuursakkoorden in uitvoeringsopzicht echter van net zo grote betekenis te laten zijn als in relationeel opzicht, had voor deze bij de bestuursakkoorden behorende veranderingsopgave in onze opvatting veel meer aandacht moeten zijn. Het vraagt om de verleiding te weerstaan terug te vallen op bestaande routines en zich niet te laten belemmeren door beelden over elkaar.

Bevindingen samengevat: beantwoording onderzoeksvragen

Hoe zijn de bestuursakkoorden tot stand gekomen?

Wij concluderen dat de bestuursakkoorden op een verschillende manier tot stand zijn gekomen. Het bestuursakkoord rijk-provincies is na bijna zestien maanden na het bereiken van het coalitieakkoord van het kabinet Balkende IV na een moeizaam onderhandelingsproces tot stand gekomen.

De verhoudingen tussen rijk en provincies staan onder druk door de in het financieel kader 2008-2011 van het coalitieakkoord opgenomen post 'inlopen vermogenoverschotten provincies'. Deze post doet niet alleen het overleg tussen rijk en provincies geen goed, maar leidt ook binnen het IPO tot discussie over de verdeling ervan over de provincies. Daarnaast maakt (vanuit het rijk) de opstelling van meerdere bewindslieden van de vakdepartementen het sluiten van een bestuursakkoord moeilijk. Aanvankelijk slagen rijk en provincies er dan ook niet in om een bestuursakkoord te sluiten. Het bestuursakkoord komt pas tot stand nadat de ingestelde Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies het rapport 'Ruimte, Regie en Rekenschap' presenteert. De door de commissie voorgestelde taakverdeling tussen de bestuurslagen vormt een belangrijke bouwsteen voor het bestuursakkoord.

Het bestuursakkoord rijk-gemeenten is binnen vier maanden na het bereiken van het coalitieakkoord van het kabinet Balkende IV na een onderhandelingsproces tot stand gekomen. Het bestuursakkoord markeert een omslag in de verhoudingen tussen rijk en gemeenten. Meerdere bewindslieden willen met gemeenten afspraken maken. Ook de VNG vindt dat op basis van het coalitieakkoord er goede afspraken zijn te maken met het rijk. De eigen inzet had de VNG al verwoord in het Manifest van de gemeenten.

Sluit de inhoud van de bestuursakkoorden – achteraf bezien – voldoende aan bij de doelstellingen van het kabinet, VNG en IPO?

Wij concluderen dat de inhoud van de bestuursakkoorden op een verschillende manier aansluit bij de doelstellingen van het kabinet, het IPO en de VNG. Het bestuursakkoord rijk-provincies sluit vooral aan bij de doelstelling van het kabinet decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies met kracht te bevorderen. Tegelijkertijd spreken betrokkenen in relatie tot het bestuursakkoord over "een koppelverkoop", in de zin dat tegenover de afspraken over het decentraliseren van taken en bevoegdheden een besparing van € 800 mln. op de rijksbegroting staat

Het bestuursakkoord rijk-gemeenten sluit zowel aan bij de doelstellingen van het kabinet decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van gemeenten met kracht te bevorderen én afspraken te maken over de bijdragen van gemeenten aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken, als bij de inzet van de VNG zoals verwoord in het Manifest van de gemeenten.

In hoeverre zijn de bestuursakkoorden geïmplementeerd?

Wij concluderen dat wat betreft de implementatie de bestuursakkoorden in relationeel opzicht van grotere betekenis zijn dan in uitvoeringsopzicht. Opvallend vaak is door betrokkenen onderstreept dat de bestuursakkoorden een titel verschaffen om het gesprek tussen overheden gaande te houden en elkaar bij de les te houden. Ook als zich veranderingen in de omgeving voordoen – zoals de economische situatie – of als de verhoudingen verslechteren – zoals tussen het rijk en de provincies. Voor de bestuurlijke verhoudingen is het gaande blijven van het gesprek tussen overheden een waarde op zich.

Wat betreft de betekenis van de bestuursakkoorden in uitvoeringsopzicht, concluderen wij dat de uitvoering van het bestuursakkoord rijk-provincies op een aantal punten wel en op een aantal punten niet goed uit de verf komt. De uitvoering van de (proces)afspraken over bestuurlijke verhoudingen en kwaliteit van de dienstverlening loopt over het algemeen redelijk tot goed. De uitvoering van bijna de helft afspraken over decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden loopt echter niet goed. De afspraken op het beleidsterrein van LNV zijn hiervan een goede illustratie. Voor een goede implementatie van de bestuursakkoorden zou het commitment van de vakdepartementen op de afspraken over het decentraliseren van taken en bevoegdheden groter moeten zijn.

De uitvoering van het bestuursakkoord rijk-gemeenten komt vrij goed uit de verf. De uitvoering van de afspraken over bestuurlijke en financiële verhoudingen, kwaliteit van de dienstverlening en bijdragen van gemeenten aan maatschappelijke resultaten loopt over het algemeen redelijk tot goed. Wel blijkt dat betrokkenen soms ervaren dat de bekendheid met het bestuursakkoord bij gemeenten beperkt is. Ook zouden individuele gemeenten selectief zijn in de afspraken waaraan ze uitvoering geven. Daarnaast illustreert de uitvoering van de afspraken over veiligheid dat na de totstandkoming van het bestuursakkoord er nog de nodige discussie plaatsvindt. Tegelijkertijd illustreert de uitvoering van deze afspraken dat de gemaakte afspraken helpen om elkaar aan te spreken en waar nodig afspraken te maken over een intensivering.

In welke mate zijn de bestuursakkoorden sturend geweest in het op gang brengen van activiteiten gericht op de aanpak van maatschappelijke problemen?

Wij concluderen dat de bestuursakkoorden tot op zekere hoogte sturend zijn geweest in het op gang brengen van activiteiten gericht op de aanpak van maatschappelijke problemen. De bestuursakkoorden zijn vooral agendasettend en legitimerend; ze vormen zowel een inhoudelijk kader als een procesmatig kader in de onderlinge verhoudingen. Het bestuursakkoord rijk-provincies is sturend geweest wat betreft de taakverdeling tussen de bestuurslagen en de bijbehorende activiteiten gericht op het versterken van het profiel van de provincies op het regionale omgevingsbeleid.

Het bestuursakkoord rijk-gemeenten is sturend geweest wat betreft het bepalen van de inhoudelijke agenda, waarmee rijk en gemeenten samen willen werken.

Vijf lessen voor eventuele toekomstige bestuursakkoorden

Een belangrijk doel van de evaluatie van de bestuursakkoorden is lering trekken uit de werking van het instrument bestuursakkoorden voor de toekomst. Welke verbeteringen in proces, inhoud en naleefbaarheid van de toekomstige bestuursakkoorden zijn aan te brengen?

Of het nieuwe kabinet, het IPO en de VNG opnieuw bestuursakkoorden sluiten is aan hen. In onze opvatting rust echter op alle betrokkenen de plicht om te proberen er samen uit te komen. Een gezamenlijke agenda van rijk, provincies en gemeenten met afspraken over ambities, prestaties en geld is een groot goed, ook richting de burger. De opgave waar de overheid voor staat (zie de brede heroverwegingen) maakt het er niet gemakkelijker op, maar wel noodzakelijker dat het gesprek tussen overheden gaande blijft.

Hierna werken wij vijf lessen voor de toekomst uit die kunnen worden getrokken op basis van de bevindingen en conclusies over de werking van het instrument bestuursakkoorden. Enkele lessen lijken misschien vanzelfsprekend te zijn. Toch spreken de bevindingen met betrekking tot de totstandkoming en de implementatie van de bestuursakkoorden boekdelen, en zijn dit de lessen die kunnen worden geleerd. De lessen zijn dan ook minder vanzelfsprekend dan ze misschien lijken. Juist omdat, gelet op de autonomie én onderlinge afhankelijkheden, aan de totstandkoming van een nieuw bestuursakkoord altijd onderhandelingen vooraf zullen gaan.

Les 1 *Ontwikkel een gemeenschappelijk beeld van het doel van een te sluiten bestuursakkoord*

De eerste les die kan worden getrokken, is dat het belangrijk is om met elkaar de tijd te nemen om een gemeenschappelijk beeld te vormen van het doel van een te sluiten bestuursakkoord. De bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten leren dat de betekenis van een te sluiten bestuursakkoord nogal kan verschillen, en dat betrokkenen daar niet altijd eenzelfde beeld bij hebben. Pas als met elkaar een dergelijk gemeenschappelijk beeld is gevormd, is het mogelijk een bestuursakkoord krachtig te verwoorden en verbeelden zodanig dat (vak)departementen, provincies en gemeenten zich erin herkennen.

Wij bevelen, gelet op de voorkeur een bestuursakkoord relatief snel te sluiten, aan om ambtelijk het vormen van een gemeenschappelijk beeld van het doel van het te sluiten bestuursakkoord alvast gezamenlijk voor te bereiden. Afhankelijk van wat partijen willen en waar kunnen maken, en rekening houdend met elkaars autonomie en verantwoordelijkheden kan het doel van een te sluiten bestuursakkoord als volgt variëren:

- regelen van de bestuurlijk en financiële verhoudingen tussen overheden
- bepalen van de inhoudelijke agenda (aan te pakken beleidsopgaven, te volgen strategie, agenda voor bestuurlijk overleg), waarmee overheden willen samenwerken
- afspraken maken over gezamenlijk na te streven doelen, door overheden te leveren inspanningen en ervoor benodigde middelen.

Bij het vormen van een gemeenschappelijk beeld van het doel van het te sluiten bestuursakkoord, is ook de vraag aan de orde of rijk, provincies en gemeenten één of twee aparte bestuursakkoorden sluiten. Tijdens de kabinetsformatie kan hierop al worden ingespeeld.

Betrokkenen zijn van mening dat het (voor de eerste keer) sluiten van twee aparte bestuursakkoorden in het algemeen goed heeft gewerkt. De meeste betrokkenen spreken een voorkeur uit om opnieuw twee bestuursakkoorden te sluiten. Gelet op de bevindingen met betrekking de totstandkoming en de implementatie van de bestuursakkoorden onderschrijven wij deze voorkeur. Het sluiten van twee bestuursakkoorden heeft als voordeel dat afspraken meer op maat en daardoor concreter kunnen worden geformuleerd. Wel plaatsen wij daarbij de kanttekening dat het sluiten van één bestuursakkoord als meerwaarde heeft dat de onderlinge verhoudingen en samenwerking tussen provincies en gemeenten beter geregeld kunnen worden. Ook kan het sluiten van één bestuursakkoord de voorkeur hebben als het bestuursakkoord, gelet op de opgave waar de overheid voor staat, meer het karakter van 'het verdelen van de pijn' heeft.

Les 2 *Werk tijdens de totstandkoming aan eigenaarschap bij vakdepartementen, provincies en gemeenten*

De tweede les die kan worden getrokken, is dat al tijdens de totstandkoming van een bestuursakkoord aan eigenaarschap bij vakdepartementen, provincies en gemeenten moet worden gewerkt. De bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten leren dat commitment van vakdepartementen, provincies en gemeenten een belangrijk element is in de uitvoering van het bestuursakkoord.

Wij bevelen aan om te onderkennen dat noch het ministerie van BZK, het IPO en de VNG in de positie zijn om het commitment van respectievelijk vakdepartementen, provincies en gemeenten op de uitvoering van het bestuursakkoord af te dwingen. En om daar vervolgens naar te handelen. Dit betekent op zoek gaan naar vormen om vakdepartementen, provincies en gemeenten te betrekken in de totstandkoming van een bestuursakkoord om zo te werken aan eigenaarschap. Dit betekent ook op zoek gaan naar passende vormen van besturing en verantwoording. Bijvoorbeeld door te werken met bestuurlijke duo's (vergelijk de bestuurlijke vormgeving van het programma Randstad Urgent). Het commitment van vakdepartementen, provincies en gemeenten op de uitvoering van het bestuursakkoord kan desnoods worden geregeld in de vorm van een aantal procesafspraken. Bijvoorbeeld afspraken over hoe bestuurlijk wordt opgeschaald als partijen de gemaakte afspraken te gemakkelijk opvatten.

Twynstra Gudde

Les 3 *Redeneer vanuit het maatschappelijke rendement, kies voor een programmatische aanpak*

De derde les die kan worden getrokken, is dat verwacht wordt dat de overheid in een bestuursakkoord redeneert vanuit het maatschappelijke rendement, ook met betrekking tot afspraken over decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. Zeker als de doelstelling van een bestuursakkoord is afspraken te maken over de bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

Wij bevelen aan om te kiezen voor een programmatische aanpak van een te sluiten bestuursakkoord. Het kan, zo denken wij, bijzonder functioneel zijn om meer de scherpste in het gesprek over de totstandkoming en implementatie van een bestuursakkoord op te zoeken via de ideeën over programmamanagement. Hierbij gaat het om het concretiseren van de na te streven doelen, het benoemen van (de kritische samenhang met) de daarop gerichte inspanningen en het er nog explicieter aan relateren van de benodigde middelen. Zo ontstaat een qua redenering en onderbouwing consistente strategie voor een samenhangende uitvoering van het bestuursakkoord.

De keuze voor een programmatische aanpak van een bestuursakkoord vraagt om het aan weerszijden doorbreken van de verkokering. Het vraagt ook om een goede, gezamenlijke ambtelijke voorbereiding. Deze ambtelijke voorbereiding vraagt aandacht, omdat de onzekerheid die de opgave waar de overheid voor staat met zich meebrengt, een goede voorbereiding er niet gemakkelijker opmaakt.

Les 4 *Organiseer de uitvoering; geef de veranderingsopgave voor rijk, provincies en gemeenten vorm*

De vierde les die kan worden getrokken, is dat het belangrijk is om ook de uitvoering van een bestuursakkoord te organiseren. De bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten leren dat om een bestuursakkoord in uitvoeringsopzicht van betekenis te laten zijn, de bijbehorende veranderingsopgave vorm moet worden gegeven. Afspraken over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten en het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden vragen om meer dan alleen een beleidsinhoudelijke en taaktechnische uitwerking.

Wij bevelen aan om bij de totstandkoming van een te sluiten bestuursakkoord een gezamenlijke veranderstrategie af te spreken, rekening houdend met dat wat tot nu toe is bereikt. Deze veranderstrategie heeft betrekking op de organisatiepolitieke en organisatieculturele uitwerking van de afspraken over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten en het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden. Met andere woorden: hoe rusten we rijk, provincies en gemeenten voldoende toe om het bestuursakkoord goed uit te voeren? Daarbij gaat het onder meer om:

- het voortdurend herbevestigen, bijstellen of vernieuwen van het beeld op van het doel van het bestuursakkoord (vergelijk les 1)
- het voortdurend werken aan commitment van vakdepartementen, provincies en gemeenten op de uitvoering van het bestuursakkoord (vergelijk les 2)
- het vakdepartementen leren omgaan met hun systeemverantwoordelijkheid en het toerusten van provincies en gemeenten op hun uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit (het vermogen om gedecentraliseerde taken goed uit te voeren en verantwoording af te leggen over landelijke doelen).

Les 5

Doe aan gemeenschappelijk akkoordbeheer

De vijfde les die kan worden getrokken, is dat het belangrijk is om aan gemeenschappelijk akkoordbeheer te doen. De bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten leren dat gemeenschappelijk akkoordbeheer voor meer gezamenlijkheid in de uitvoering van een bestuursakkoord kan zorgen. Bovendien ligt gemeenschappelijk akkoordbeheer voor de hand bij de keuze voor een programmatische aanpak van een bestuursakkoord (vergelijk les 3). Bij de ideeën over programmamanagement gaat het ook om het ervoor zorgen dat het bestuursakkoord daadwerkelijk uitgevoerd en waar nodig tijdig bijgesteld wordt.

Wij bevelen aan om bij de totstandkoming van een te sluiten bestuursakkoord afspraken te maken over het gewenste akkoordbeheer. Afhankelijk van het doel van een te sluiten bestuursakkoord kunnen ook de vorm van besturing en verantwoording (en eventueel toezicht) verschillen. Van redelijk losjes gekoppeld zoals bij de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten, tot een strakkere vorm van governance. Bij alle vormen van besturing en verantwoording hoort een set van indicatoren, randvoorwaarden voor de uitvoering en overleg- c.q. evaluatiemomenten. Dit laatste zijn de momenten om elkaar aan te spreken, afspraken te maken over een intensivering of zonodig bijstelling van het bestuursakkoord.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding evaluatie bestuursakkoorden	1
1.2	Opdracht Twynstra Gudde	1
1.3	Aanpak en verantwoording	3
1.4	Opbouw rapport	4
2	Bevindingen totstandkoming bestuurs-akkoorden	5
2.1	Context bestuursakkoorden	5
2.2	Bestuursakkoord rijk-provincies	7
2.3	Bestuursakkoord rijk-gemeenten	14
3	Bevindingen implementatie bestuurs-akkoorden	20
3.1	Organisatie uitvoering bestuursakkoorden	20
3.2	Bestuursakkoord rijk-provincies	22
3.3	Bestuursakkoord rijk-gemeenten	27
4	Conclusies en lessen werking bestuursakkoorden	32
4.1	Analyse werking instrument bestuursakkoorden	32
4.2	Bevindingen samengevat: beantwoording onderzoeksvragen	35
4.3	Vijf lessen voor eventuele toekomstige bestuursakkoorden	39

Begeleidingscommissie

Literatuurlijst

Lijst geïnterviewde personen

Lijst deelnemers workshops

1 Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van de evaluatie van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten.

In dit inleidende hoofdstuk beschrijven wij de aanleiding voor de evaluatie, de opdracht aan Twynstra Gudde, de aanpak en verantwoording, en de opbouw van dit rapport.

1.1 Aanleiding evaluatie bestuursakkoorden

“Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten wordt met kracht bevorderd, uit te werken in twee bestuursakkoorden, waarin afspraken worden gemaakt over de bijdragen van provincies resp. gemeenten aan oplossing van maatschappelijke vraagstukken”, aldus één van de afspraken uit het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV (*Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 2007: 36). Aan deze afspraak is invulling gegeven met het sluiten van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten.

In het bestuursakkoord rijk-provincies zijn afspraken gemaakt over bestuurlijke en financiële verhoudingen, kwaliteit van de dienstverlening, decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden, en financiële bijdragen van provincies aan investeringen. “Doel van deze afspraken is een zodanige toerusting van provincies dat zij hun specifieke rol als middenbestuur optimaal kunnen vervullen en tegelijk maximaal bijdragen aan de nationale beleidsdoelstellingen van het kabinet” (*Bestuursakkoord rijk-provincies*, 2008: 1).

In het bestuursakkoord rijk-gemeenten zijn afspraken gemaakt over bestuurlijke en financiële verhoudingen, kwaliteit van de dienstverlening en bijdragen van gemeenten aan maatschappelijke resultaten. “Het bevat de inhoudelijke agenda waarmee rijk en gemeenten de komende jaren samen willen werken aan één effectieve overheid in dienst van de burger” (*Samen aan de slag: bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 2007).

Bij het sluiten van de bestuursakkoorden is afgesproken om de totstandkoming en implementatie van deze bestuursakkoorden gezamenlijk te evalueren.

1.2 Opdracht Twynstra Gudde

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Twynstra Gudde, mede namens het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), opdracht gegeven om de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten op hoofdlijnen te evalueren.

Het doel van de evaluatie van de bestuursakkoorden is “stil staan bij de wijze waarop de bestuursakkoorden tot stand zijn gekomen, hoe de samenwerking is verlopen en in hoeverre de gemaakte afspraken zijn nagekomen” en “meer zicht krijgen op de werking van het instrument bestuursakkoorden als zodanig, zodat daaruit ook lering getrokken kan worden voor de toekomst” (ministerie van BZK, 2009: 2).

Kader 1. Onderzoeksvragen evaluatie bestuursakkoorden

1. Hoe zijn de bestuursakkoorden tot stand gekomen?
 - . hoe is de samenwerking en het overleg gedurende het gehele traject tussen de onderlinge overheden verlopen?
2. Sluit de inhoud van de bestuursakkoorden – achteraf bezien – voldoende aan bij de doelstellingen van het kabinet, VNG en IPO?
 - . is het duidelijk welke maatschappelijke effecten worden beoogd?
 - . is het duidelijk op welke wijze de bestuursakkoorden een bijdrage leveren aan het behalen van deze maatschappelijke effecten?
 - . wat is de kwaliteit van de bestuursakkoorden in termen van concreetheid, logische redenering, onderlinge verhouding tussen beleidsterreinen, gelijklopende formuleringen, etc.?
3. In hoeverre zijn de bestuursakkoorden geïmplementeerd?
 - . wat is de stand van zaken omtrent de uitvoering van de bestuursakkoorden: zijn alle afspraken in de bestuursakkoorden omgezet in concrete activiteiten of zijn er al concrete resultaten te melden?
 - . wanneer dit niet het geval is, wat is dan de verwachting voor de haalbaarheid van de uitvoering van de volledige bestuursakkoorden?
 - . beschikken gemeenten en provincies over voldoende hulpbronnen om de bestuursakkoorden om te zetten in concrete activiteiten?
 - . heeft het aanvullende beleidsakkoord geholpen om de afspraken in de bestuursakkoorden om te zetten in concrete activiteiten?
4. In welke mate zijn de bestuursakkoorden sturend geweest in het op gang brengen van activiteiten gericht op de aanpak van maatschappelijke problemen?
 - . zijn er als gevolg van de bestuursakkoorden afspraken gemaakt die anders wellicht niet gemaakt hadden kunnen worden?
 - . in hoeverre is er sprake van een daling van de aandacht en capaciteitsinzet voor dossiers die niet zijn opgenomen in de bestuursakkoorden?
5. Welke verbeteringen in proces, inhoud en naleefbaarheid van de toekomstige bestuursakkoorden zijn aan te brengen?

De evaluatie van de bestuursakkoorden is begeleid door een begeleidingscommissie. Achter in dit rapport is informatie over de samenstelling en het overleg met de begeleidingscommissie opgenomen.

1.3 Aanpak en verantwoording

De evaluatie van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten hebben wij uitgevoerd in vier fasen:

1. *Startbijeenkomst en definitief maken aanpak evaluatie*

In de eerste fase hebben wij tijdens een startbijeenkomst met de begeleidingscommissie afspraken gemaakt over de aanpak van de evaluatie van de bestuursakkoorden. Onder meer is in overleg een selectie gemaakt van de meer in detail te onderzoeken punten uit de bestuursakkoorden. Voor het bestuursakkoord rijk-provincies zijn dit de afspraken op het beleidsterrein van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), en de financiële afspraken. Voor het bestuursakkoord rijk-gemeenten zijn dit de afspraken over bestuurskracht van en samenwerking tussen overheden, en de afspraken over veiligheid. Afsproken is om voor de stand van zaken over de uitvoering van de bestuursakkoorden gebruik te maken van de al beschikbare informatie.

2. *Verzamelen van feiten, meningen en interpretaties*

In de tweede fase hebben wij feiten, meningen en interpretaties verzameld via twee parallelle activiteiten:

- *bureaustudie*; wij hebben een bureaustudie uitgevoerd naar relevante documenten en informatie over de totstandkoming en implementatie van de bestuursakkoorden. Achter in dit rapport is een literatuurlijst opgenomen
- *interviews*; wij hebben interviews gehouden met de, in overleg met de begeleidingscommissie geselecteerde, belangrijkste betrokkenen bij de totstandkoming en implementatie van de (geselecteerde punten uit de) bestuursakkoorden. De concept interviewverslagen hebben wij ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen, hierna zijn de interviewverslagen definitief gemaakt. Achter in dit rapport is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen.

De eerste bevindingen en de opzet van de workshops (zie fase 3) zijn besproken met de begeleidingscommissie.

3. *Verdiepen voorlopige bevindingen*

In de derde fase hebben twee workshops georganiseerd in de Versnellingskamer van Twynstra Gudde; één workshop over het bestuursakkoord rijk-provincies en één workshop over het bestuursakkoord rijk-gemeenten. Tijdens de workshops hebben wij onze voorlopige bevindingen gepresenteerd, die vervolgens met de deelnemers zijn verdiept. Ook zijn door de deelnemers suggesties voor verbetering in proces, inhoud en naleefbaarheid van eventuele toekomstige bestuursakkoorden gegenereerd en geprioriteerd. Achter in dit rapport is een lijst van de deelnemers aan de workshops opgenomen.

4. Synthese en opstellen rapport

In de vierde fase hebben wij de veelheid aan waarnemingen gesynthetiseerd tot een samenhangend beeld. De werking van de bestuursakkoorden hebben wij geanalyseerd, waarbij wij een zeker evenwicht en samenhang veronderstellen tussen de doelstellingen van de bestuursakkoorden en de gemaakte afspraken, de organisatie van de uitvoering van de bestuursakkoorden, en de stand van zaken omtrent de uitvoering van de bestuursakkoorden.

De bevindingen, conclusies en lessen hebben wij vastgelegd in een concept rapport. Zowel de opzet van het rapport als het concept rapport zelf is besproken met de begeleidingscommissie. De op- en aanmerkingen op het concept rapport hebben wij verwerkt; deze versie van het rapport is nogmaals voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Hierna hebben wij het rapport definitief gemaakt.

1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 beschrijven wij onze bevindingen met betrekking tot de totstandkoming van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten. Voor een goed begrip beschrijven wij eerst beknopt de context van de bestuursakkoorden: de afspraken in het coalitieakkoord Balkenende IV en de verhouding tot eerdere bestuursakkoorden.

In hoofdstuk 3 beschrijven wij onze bevindingen met betrekking tot de implementatie van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten. Voor een goed begrip beschrijven wij eerst beknopt de organisatie van de uitvoering van de bestuursakkoorden.

In hoofdstuk 4 presenteren wij onze conclusies met betrekking tot de werking van het instrument bestuursakkoorden en de lessen die kunnen worden geleerd voor eventuele toekomstige bestuursakkoorden.

2 Bevindingen totstandkoming bestuursakkoorden

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze bevindingen met betrekking tot de totstandkoming van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten. Voor een goed begrip beschrijven wij eerst beknopt de context van de bestuursakkoorden: de afspraken in het coalitieakkoord Balkenende IV en de verhouding tot eerdere bestuursakkoorden.

2.1 Context bestuursakkoorden

2.1.1 *Coalitieakkoord kabinet Balkenende IV*

Op 7 februari 2007 bereiken de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie het coalitieakkoord, dat als motto ‘Samen werken, samen leven’ heeft. Het coalitieakkoord is de leidraad voor het beleid van het kabinet Balkenende IV. Eén van de zes pijlers die het kabinetsbeleid dragen is ‘de overheid als bondgenoot en een dienstbare publieke sector’. De overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten en mensen toerusten. Dit vraagt onder meer een vermindering van bestuurlijke drukte en een betere bestuurlijke werkwijze. Eén van de afspraken in het kader van deze pijler is: “Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten wordt met kracht bevorderd, uit te werken in twee bestuursakkoorden, waarin afspraken worden gemaakt over de bijdragen van provincies resp. gemeenten aan oplossing van maatschappelijke vraagstukken” (*Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 2007: 36*).

De bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten dienen volgens deze afspraak uit het coalitieakkoord een soort van dubbeldoelstelling¹). Enerzijds is de doelstelling decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten met kracht te bevorderen. “In dit kader wordt de helft van het aantal doeluitkeringen omgezet in een generieke bijdrage aan de gemeenten en door een nader in te vullen decentralisatie-impuls met budgetoverheveling en/of met verruiming van het lokale belastinggebied inclusief, bij invoering, voor de burgers compenserende beperking van de rijksbelastingen. In deze bestuursakkoorden worden ook afspraken gemaakt over vermindering van de provinciale en gemeentelijke administratieve lasten voor burgers en bedrijven van minimaal 25%” (*Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 2007: 36-37*).

¹) De dubbeldoelstelling is in het coalitieakkoord niet nader toegelicht, maar past wel bij het basisprincipe ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ (vergelijk Raad van State, 2009).

Anderzijds is de doelstelling afspraken te maken over de bijdragen van provincies en gemeenten aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

Het kabinet Balkenende IV vindt het verbeteren van de bestuurlijke verhoudingen van belang, zo blijkt ook uit de interviews. Het verbeteren van de bestuurlijke verhoudingen is één van de paragrafen in het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV (de concrete uitwerking van het coalitieakkoord), waarin het realiseren van meer beleidsvrijheid voor medeoverheden als één van de ruim zeventig doelen is opgenomen en het Overhedenoverleg nieuw leven is ingeblazen. De betekenis van de bestuursakkoorden is door een betrokkene dan ook verwoord als “het markeren van een omslag in de verhoudingen tussen overheden”.

Uit de interviews blijkt dat de verhoudingen met de gemeenten onder de vorige kabinetten waren verslechterd door de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerendzaakbelasting. Dat de bestuursakkoorden een omslag in de verhoudingen tussen overheden markeren, is dan ook vooral zo ervaren met betrekking tot het bestuursakkoord rijk-gemeenten.

De verhoudingen met de provincies blijken echter juist te verslechteren, omdat in het financieel kader 2008-2011 van het coalitieakkoord als (eenzijdige) “uitgavenombuiging en lastenverzwaring” een post “inlopen vermogensoverschotten provincies” is opgenomen (*Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 2007: 50*). Het gaat om een meerjarig incidentele opbrengst van € 200 mln. per jaar, bij voorkeur via bestuurlijke afspraken aan te wenden voor investeringen in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), vitaal platteland en bereikbaarheid (zie verder paragraaf 2.2).

Wat daarnaast opvalt, is dat tijdens de kabinetsformatie de (in)formateur het IPO en de VNG niet heeft geconsulteerd, terwijl omgangsregel 6 uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen²) dit wel voorschrijft. Ook de Raad van State (2009) merkt dit op in de tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen.

²) “Tijdens de kabinetsformatie behoort de kabinets(in)formateur de provincies en gemeenten (IPO en VNG) te consulteren wanneer de bestuurlijke en financiële verhoudingen onderwerp van gesprek zijn. Na de totstandkoming van een nieuw kabinet vindt zo spoedig mogelijk een Overhedenoverleg tussen het nieuwe kabinet en de besturen van VNG en IPO plaats. Onderwerp van gesprek is de rol van de medeoverheden bij het aanpakken van de maatschappelijke opgaven zoals opgenomen in het regeerakkoord met respect voor elkaars positie” (ministerie van BZK, IPO & VNG, 2005: 19).

2.1.2 (Verhouding tot) eerdere bestuursakkoorden

Het is niet de eerste keer dat rijk, provincies en gemeenten bestuursakkoorden sluiten. De meest recente bestuursakkoorden zijn het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) en de genoemde Code Interbestuurlijke Verhoudingen. In het regeerakkoord van het kabinet Kok II werd het offensief bestuursakkoord nieuwe stijl aangekondigd. Het voornaamste verschil van het op 4 maart 1999 ondertekende BANS met de toenmalige eerdere bestuursakkoorden was de gerichtheid op inhoud en praktijk. “Al met al bevat het BANS ruim negentig voornemens en afspraken” (*Overheden over toekomst; Bestuursakkoord Nieuwe Stijl*, 1999: 10-11).

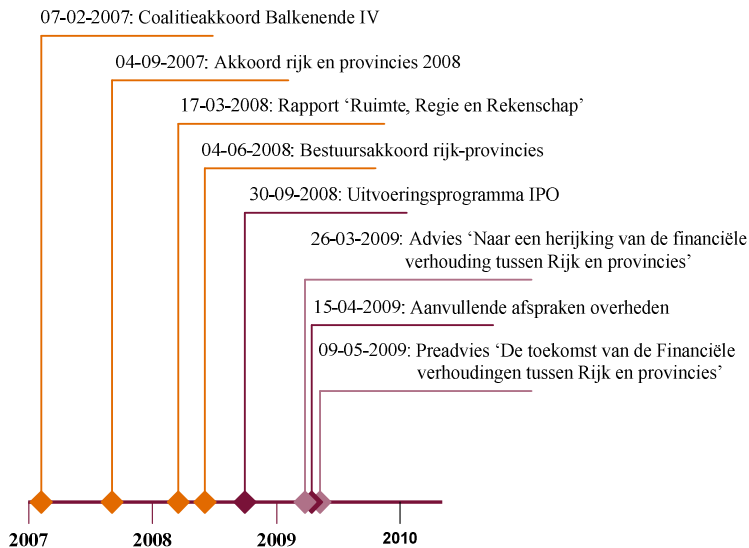
Bij de evaluatie in april 2002 bleek dat naast tevredenheid over de samenwerking tussen de overheden, er ongenoegen bestond over het BANS³). Het zou te ‘Haags’ zijn, te weinig gericht op resultaten en prestaties. De discussies in het Overhedenoverleg zouden ook onvoldoende sturend zijn. Toch zagen rijk, provincies en gemeenten, ondanks een aantal verschillen van inzicht, het belang in van een constructieve dialoog en afspraken over de omgang tussen overheden. Op 23 juni 2004 spraken het kabinet, het IPO en de VNG in het zogenaamde Catshuisberaad af om de interbestuurlijke verhoudingen te moderniseren. Dit leidde op 9 november 2004 tot overeenstemming over de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. “De Code is gebaseerd op drie uitgangspunten: probleemgericht werken, een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden en taken en beleidsvrijheid voor decentrale overheden” (ministerie van BZK, IPO & VNG, 2005: 6).

Het is wel de eerste keer dat rijk, provincies en gemeenten twee aparte bestuursakkoorden sluiten (zoals afgesproken in het coalitieakkoord). Uit de interviews blijkt dat deze bestuursakkoorden meer dan eerdere bestuursakkoorden uitgaan van een kabinetsbrede, probleemgerichte benadering en duidelijke afspraken over de financiële middelen. In het bijzonder het bestuursakkoord rijk-gemeenten wordt door betrokkenen gezien als “de beste in de reeks”.

2.2 Bestuursakkoord rijk-provincies

In figuur 1 is een schematisch overzicht opgenomen van de totstandkoming van het bestuursakkoord rijk-provincies in de tijd.

³) Het ongenoegen over het BANS is door enkele betrokkenen in de interviews nogmaals geuit.



Figuur 1. Tijdbalk bestuursakkoord rijk-provincies

2.2.1 *Totstandkoming bestuursakkoord rijk-provincies*

Akkoord rijk en provincies 2008

In september 2007 sluiten de minister van BZK, de minister van Financiën, de staatssecretaris van BZK en de voorzitter van het IPO het zogenaamde ‘akkoord rijk en provincies 2008’. “Voor het jaar 2008 maken kabinet en het IPO (...) financiële afspraken en stellen zij een gemengde commissie in die decentralisatievoorstellen voorbereidt. Op basis van het advies van deze commissie streven kabinet en IPO ernaar in het voorjaar van 2008 een bestuursakkoord tussen rijk en provincies voor de jaren 2009-2011 te sluiten” (*Akkoord rijk en provincies 2008*, 2007: 1). “Vooruitlopend op een (...) te sluiten bestuursakkoord (...), spreken kabinet en provincies af dat zij zich gezamenlijk zullen inzetten voor de vermindering van bestuurlijke drukte, het versterken van de decentrale bestuurskracht, vermindering van regeldruk en administratieve lasten en voor een professionele en integere overheidsorganisatie” (*Akkoord rijk en provincies 2008*, 2007: 3).

Aanvankelijk slagen rijk en provincies er niet om een bestuursakkoord te sluiten. Vooral de in het coalitieakkoord opgenomen post ‘inlopen vermogensoverschotten provincies’ staat het sluiten van een bestuursakkoord in de weg. Deze post doet niet alleen het overleg tussen rijk en provincies geen goed, maar leidt ook binnen het IPO tot discussie over de verdeling ervan over de provincies.

De provincies willen voorkomen dat het rijk de vermogens van provincies afroemt door een uitname uit het provinciefonds. In het 'akkoord rijk en provincies 2008' nemen de provincies daarom gezamenlijk de verantwoordelijkheid in 2008 € 200 mln. bij te dragen aan het Merjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Ook spreken de provincies – in het kader van de afspraak een gemengde commissie in te stellen die decentralisatievoorstellen voorbereidt – de bereidheid uit € 600 mln. in te zetten waarmee voor datzelfde bedrag een besparing op de rijksbegroting van 2009-2011 wordt gerealiseerd⁴). De verdeling van deze € 800 mln. over de provincies wordt daarmee een aangelegenheid van de provincies zelf.

Daarnaast maakt (vanuit het rijk) de opstelling van meerdere bewindslieden van de vakdepartementen het sluiten van een bestuursakkoord moeilijk; “ze hadden het idee dat al genoeg was gedecentraliseerd”, aldus een betrokkene. De ingestelde gemengde commissie merkt hierover later op dat het voorkomt dat “rijk en provincies zich laten belemmeren door beelden over elkaar: het rijk twijfelt aan de doorzettingsmacht van provincies en provincies vinden dat het rijk zich te veel met hen bemoeit” (Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 2008: 8-9).

Ruimte, Regie en Rekenschap (rapport Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies)

Zoals aangegeven, spreken het kabinet en het IPO in het 'akkoord rijk en provincies 2008' af een gemengde commissie in te stellen die decentralisatievoorstellen voorbereidt. “Het advies van de commissie en de afspraken die daarover tussen kabinet en IPO worden gemaakt, vormen belangrijke bouwstenen voor een bestuursakkoord.” (Akkoord rijk en provincies 2008, 2007: 2).

Deze zogenaamde Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, onder voorzitterschap van mevrouw Lodders, is eind november 2007 ingesteld. De opdracht van de commissie is om concrete decentralisatievoorstellen te inventariseren, en om te onderzoeken hoe invulling kan worden gegeven aan de bereidheid van de provincies € 600 mln. in te zetten waarmee voor datzelfde bedrag een besparing op de rijksbegroting van 2009-2011 kan worden gerealiseerd.

⁴) “Onderzocht (wordt) of en in hoeverre met de geadviseerde decentralisatievoorstellen invulling kan worden gegeven aan de nadere financiële afspraken tussen het rijk en provincies voor de periode 2009-2011. De provincies zijn bereid € 600 miljoen in te zetten waarmee voor datzelfde bedrag een besparing op de rijksbegroting van 2009-2011 wordt gerealiseerd. Het streven is om met deze invulling ook voor de periode 2009-2011 te voorkomen dat het kabinet uitvoering geeft aan het voornemen de vermogens van de provincies af te romen door uitname uit het provinciefonds” (Akkoord rijk en provincies 2008, 2007: 2).

In het op 17 maart 2008 gepresenteerde rapport 'Ruimte, Regie en Rekening' concludeert de commissie dat "provincies de bestuurslaag vormen die de volle verantwoordelijkheid zou moeten krijgen en nemen voor het bovenlokale en regionale ruimtelijk-economisch beleid inclusief cultuur oftewel voor het regionale omgevingsbeleid" (Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 2008). De commissie doet een aantal decentralisatievoorstellen op diverse beleidsterreinen⁵). Daarnaast doet de commissie verslag van haar onderzoek naar de invulling van de € 600 mln.

Bestuursakkoord rijk-provincies

Op 4 juni 2008 ondertekenen de minister van BZK, de minister van Financiën, de staatssecretaris van BZK en de voorzitter van het IPO het bestuursakkoord rijk-provincies. Het rijk en de provincies maken, mede op basis van het rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies afspraken over: "bestuurlijke en financiële verhoudingen, investeringen van de provincies in de realisatie van rijksdoelen, decentralisatie van taken en overheveling van financiële middelen (en) deregulering en vermindering van administratieve lasten" (*Bestuursakkoord rijk-provincies*, 2008: 1). "Doel van deze afspraken is een zodanige toerusting van provincies dat zij hun specifieke rol als middenbestuur optimaal kunnen vervullen en tegelijk maximaal bijdragen aan de nationale beleidsdoelstellingen van het kabinet" (*Bestuursakkoord rijk-provincies*, 2008: 1).

Kader 2. Inhoudsopgave bestuursakkoord rijk-provincies

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Visie op de provincie<ul style="list-style-type: none">. de rol en taken van provincies2. Werken aan vertrouwen en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden<ul style="list-style-type: none">. bestuurlijke verhoudingen<ul style="list-style-type: none">* provinciale bestuurskracht* partnerschap rijk en provincies* partnerschap provincies en gemeenten* interbestuurlijk toezicht* bestuurlijke verhoudingen Europa – rijk – provincie. financiële verhoudingen. kwaliteit van de dienstverlening<ul style="list-style-type: none">* de dienstbare overheid* vermindering regeldruk en administratieve lasten* een kwalitatief sterke overheid |
|--|

⁵) De decentralisatievoorstellen hebben betrekking op de beleidsterreinen van de ministeries van LNV, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM/WWI), Verkeer en Waterstaat (VenW), Economische Zaken (EZ), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en BZK.

Kader 2. Inhoudsopgave bestuursakkoord rijk-provincies (vervolg)

3. Samenwerken aan een groter maatschappelijke resultaat
- . meer beleidsregie door decentraliseren taken en verantwoordelijkheden
 - . samenwerking en uitvoering
 - . fasering
 - . financiële afspraken

Het bestuursakkoord is binnen drie maanden na de presentatie van het rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies gesloten. Rijk en provincies slagen er relatief snel in het bestuursakkoord te sluiten, omdat in de commissie de voorbereidende onderhandelingen zijn gevoerd, zo blijkt uit de interviews. Dat het rapport van de commissie daadwerkelijk een belangrijke bouwsteen voor het bestuursakkoord vormt, blijkt ook uit de overeenkomst tussen de tekst van het bestuursakkoord en het rapport van de commissie.

Uit de interviews blijkt dat betrokkenen met betrekking tot het bestuursakkoord niet spreken in termen van een wederzijdse behoefte. Integendeel, betrokkenen spreken over “dat het met hangen en wurgen toch is gelukt om afspraken te maken” en “een koppelverkoop”. De betrokkenheid van de vakdepartementen bij de voorbereiding van de afspraken over het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden zou volgens een aantal betrokkenen beperkt zijn. Wat daarbij overigens wel heeft geholpen is de bereidheid van de provincies € 600 mln. in te zetten. Het IPO zou een eventueel volgend bestuursakkoord in ieder geval graag een meer wederzijds document laten zijn. Tegelijkertijd is het voor het IPO moeilijk om de eigen inzet te verwoorden; provincies zijn onderling verschillend wat het lastig blijkt te maken om gezamenlijk na te denken over bestuurlijke verhoudingen⁶). Betrokkenen aan de zijde van het rijk geven aan dat het sluiten van een bestuursakkoord met het IPO in de praktijk dan ook het sluiten van een bestuursakkoord met twaalf provincies betekent.

Uit de interviews blijkt verder dat betrokkenen van mening zijn dat de gemaakte afspraken over de rol en taken van provincies in het bijzonder van belang zijn. De door de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies voorgestelde taakverdeling tussen de bestuurslagen vormt een belangrijke bouwsteen voor zowel het bestuursakkoord, als voor een meer zelfbewuste opstelling van provincies. Het IPO heeft de ambitie het bestuursakkoord te beschouwen als “vliegwiel voor een collectieve inspanning van enkele jaren, om de beeldvorming over en de prestaties van provincies structureel te verbeteren. In 2011 is er dan geen discussie over het bestaansrecht van de provincies meer, en staan provincies (...) bekend als bestuurskrachtige overheid die de regie voert over het regionaal ruimtelijk-economisch beleid” (IPO, 2008: 2).

⁶) Zeker kort na de Provinciale Statenverkiezingen op 7 maart 2007 was het moeilijk om de eigen inzet te verwoorden.

Het IPO plaatst wel de kritische kanttekening dat als het gaat om het nakomen van de afspraken, de afspraken over het decentraliseren van taken en bevoegdheden “ten opzichte van de afspraken over geld eigenlijk niets zeggen” (zie verder hoofdstuk 3).

Een nadere bestudering van het bestuursakkoord leert dat de afspraken vooral zijn geformuleerd in procestermen.

2.2.2 (Afspraken) geselecteerde punten bestuursakkoord rijk-provincies

De afspraken op het beleidsterrein van LNV en de financiële afspraken zijn geselecteerd als meer in detail te onderzoeken punten uit het bestuursakkoord. Hierna zijn daarom de in het bestuursakkoord gemaakte afspraken op deze punten beknopt beschreven.

Beleidsterrein LNV

In het bestuursakkoord zijn de decentralisatievoorstellen van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies met betrekking tot het beleidsterrein van het ministerie van LNV overgenomen⁷), met enkele nuanceringen:

- *Investeringsbudget Landelijk Gebied*

De commissie stelt voor om de ingezette ontwikkeling van minder detailsturing bij de midterm review voort te zetten. De commissie beveelt aan om bij de EHS de sturing te beperken tot de hoofdlijnen en voor de overige onderdelen van het ILG te bezien of opname in het provinciefonds mogelijk is.

In het bestuursakkoord is het voorstel overgenomen dat bij de EHS een sturing op hoofdlijnen het uitgangspunt is, maar wel rekening houdend met de wensen van de Tweede Kamer op dit punt. Daarnaast is het rijk van oordeel dat verdergaande decentralisatie van het ILG niet aan de orde is; afgesproken is dat bij de midterm review samen met de provincies zal worden bezien of dit nog steeds voor alle onderdelen het geval is en of verdergaande decentralisatie door overheveling naar het provinciefonds kan worden overwogen.

- *Natuurbeschermingswet, Boswet en Flora- en faunawet (inclusief Faunafonds)*

De commissie stelt voor om de bevoegdheden uit de natuurwetten met betrekking tot de vergunningverlening Boswet en ontheffingsverlening ruimtelijke ingrepen op provinciaal niveau te leggen, en om het Faunafonds te decentraliseren.

In het bestuursakkoord is het voorstel overgenomen, maar het rijk blijft wel bevoegd gezag voor ruimtelijke ingrepen met een provincieoverschrijdend belang.

⁷) In het coalitieakkoord is afgesproken dat plattelandsontwikkeling een hoge prioriteit zal krijgen.

Daarnaast is in het bestuursakkoord de afspraak gemaakt dat in Zuid-Nederland een pilot wordt gestart over samenwerking en uitvoering voor de Dienst Landelijk Gebied (DLG).

Financiële afspraken

De basis voor de financiële afspraken in het bestuursakkoord is gelegd in het 'akkoord rijk en provincies 2008'. Daarin zijn afspraken gemaakt over normering, nettering van specifieke uitkeringen, provinciale belastingen en over de bijdrage van provincies van € 200 mln. aan het MIRT en het ILG in 2008, evenals over de bereidheid van provincies € 600 mln in te zetten waarmee voor datzelfde bedrag een besparing op de rijksbegroting van 2009-2011 wordt gerealiseerd.

In het bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de € 600 mln. over de provincies en de facturering.

Daarnaast zijn in het bestuursakkoord afspraken gemaakt over de financiële verhoudingen. Deze afspraken hebben betrekking op het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen, het belastinggebied, en de vermindering van het aantal specifieke uitkeringen en de invoering van Single Information en Single Audit. Met betrekking tot het belastinggebied is onder meer afgesproken dat door de Raad voor de financiële verhoudingen in opdracht van de fondsbeheerders en het IPO een onderzoek wordt gedaan naar de financiële verhouding in den brede.

2.2.3 *Aanvullende afspraken rijk-provincies*

Na de totstandkoming van het bestuursakkoord zijn op een later moment aanvullende afspraken gemaakt tussen rijk en provincies:

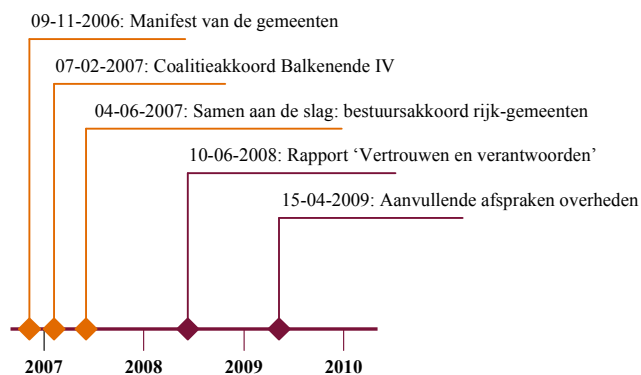
- Aanvullende bestuurlijke afspraken overheden

Op 15 april 2009 overleggen rijk, provincies, gemeenten én waterschappen over de gevolgen van de economische situatie en het aanvullend beleidsakkoord voor de onderlinge financiële verhoudingen. In dit op 25 maart 2009 gepresenteerde aanvullend beleidsakkoord, dat als motto 'Werken aan toekomst' heeft, benadrukt het rijk het belang om "de stimulering van de economie dit en volgend jaar samen met de medeoverheden vorm te geven" (*Werken aan de toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*, 2009: 5). De in het overleg gemaakte afspraken over onder meer een stimuleringspakket en de nominale accessen 2008-2011 zijn in aanvulling op het bestuursakkoord.

Twee andere belangrijke momenten in de verhoudingen tussen het rijk en de provincies zijn het verschijnen van het advies ‘Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies’ van de Raad voor de financiële verhoudingen op 19 maart 2009, en de contra-expertise in de vorm van de presentatie van het preadvies van de commissie Boorsma op 9 mei 2009. Het kabinet acht het namelijk mede op basis van het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen verantwoord om het provinciefonds met ingang van 2011 structureel met € 300 mln. te verlagen (zie verder hoofdstuk 3). Wat betreft de consequenties van de aanvullende afspraken, blijkt uit de interviews dat dit voornemen van het kabinet door het IPO ook als een gevolg van de economische situatie voor de onderlinge financiële verhoudingen wordt ervaren.

2.3 Bestuursakkoord rijk-gemeenten

In figuur 2 is een schematisch overzicht opgenomen van de totstandkoming van het bestuursakkoord rijk-gemeenten in de tijd.



Figuur 2. Tijdbalk bestuursakkoord rijk-gemeenten

2.3.1 Totstandkoming bestuursakkoord rijk-gemeenten

Samen aan de slag; bestuursakkoord rijk en gemeenten

Op 4 juni 2007 ondertekenen de minister van BZK, de minister van Financiën, de staatssecretaris van BZK en de voorzitter van de VNG het bestuursakkoord rijk-gemeenten, dat als motto ‘Samen aan de slag’ heeft. Het kabinet en de VNG bouwen voort op de omgangsregels die in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn afgesproken. “Het (bestuursakkoord) bevat de inhoudelijke agenda waarmee rijk en gemeenten de komende jaren samen willen werken aan één effectieve overheid in dienst van de burger” (*Samen aan de slag; bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 2007).

“(Het) bestuursakkoord bevat afspraken tussen rijk en gemeenten over het behalen van maatschappelijke resultaten op een aantal terreinen. Decentralisatie, het terugdringen van bestuurlijke drukte, het versterken van de bestuurskracht van gemeenten en voldoende financiële armslag van gemeenten zijn daarvoor nodig” (*Samen aan de slag; bestuursakkoord rijk en gemeenten, 2007: 1*).

Kader 3. Inhoudsopgave bestuursakkoord rijk-gemeenten

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Samenwerking tussen de overheden<ul style="list-style-type: none">. slagvaardige en krachtige gemeenten<ul style="list-style-type: none">* decentralisatie en versterking gemeentelijke autonomie* bestuurskracht van en samenwerking tussen gemeenten* bestuurlijke drukte* interbestuurlijk toezicht. de dienstbare overheid<ul style="list-style-type: none">* de elektronische overheid en reductie van administratieve lasten* een dienstbare en kwalitatief sterke overheid. financiële verhouding2. Samenwerken aan maatschappelijke resultaten<ul style="list-style-type: none">. veiligheid. jeugd en gezin. wonen, wijken en integratie. participatie, armoedebeleid en schuldhulpverlening. maatschappelijke ondersteuning. onderwijs. overig3. Bijlagen<ul style="list-style-type: none">. overzicht van specifieke uitkeringen. afspraken financiële verhouding/netteren van specifieke uitkeringen/ontwikkeling accres gemeentefonds 2008-2011. uitwerking afspraken veiligheid. deelakkoord participatie SZW-VNG d.d. 31 mei 2007 |
|--|

Het bestuursakkoord is binnen vier maanden na het bereiken van het coalitieakkoord gesloten.

Uit de interviews blijkt dat er wederzijds de behoefte is om de omslag in de verhoudingen tussen rijk en gemeenten te markeren. Meerdere bewindslieden willen met gemeenten afspraken maken (bijvoorbeeld over jeugd en gezin en over wonen, wijken en integratie)⁸). Ook de VNG vindt dat op basis van het coalitieakkoord er goede afspraken zijn te maken met het rijk.

⁸) Een aantal bewindslieden was eerder ook zelf werkzaam geweest bij gemeenten.

De eigen inzet had de VNG al verwoord in het Manifest van de gemeenten⁹). De VNG blijkt er ook op te hebben aangestuurd het bestuursakkoord binnen drie à vier maanden te sluiten, om te voorkomen dat te gedetailleerde afspraken zouden worden gemaakt en om de afspraken over de financiële verhouding goed uit te kunnen onderhandelen.

Uit de interviews blijkt verder dat betrokkenen van mening zijn dat de gemaakte afspraken over ambities en prestaties in het algemeen concreet en realistisch zijn, en dat de afspraken over de financiële verhouding duidelijk zijn. De VNG plaatst wat dit betreft een kritische kanttekening bij de afspraken over veiligheid en participatie die zijn opgenomen in de bijlagen bij het bestuursakkoord. Een nadere bestudering van het bestuursakkoord leert dat de afspraken zowel zijn geformuleerd in proces- als in resultaat-/effecttermen, en dat niet alle afspraken even concreet zijn.

2.3.2 (Afspraken) geselecteerde punten bestuursakkoord rijk-gemeenten

De afspraken over bestuurskracht van en samenwerking tussen overheden, en de afspraken over veiligheid zijn geselecteerd als meer in detail te onderzoeken punten uit het bestuursakkoord. Hierna zijn daarom de in het bestuursakkoord gemaakte afspraken op deze punten beknopt beschreven.

Bestuurskracht van en samenwerking tussen overheden

In het bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over het investeren in het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Deze afspraken sluiten aan bij het Manifest van de gemeenten¹⁰) en bij het coalitieakkoord (zie paragraaf 2.1). De essentie van de afspraken is weergegeven in drie punten (*Samen aan de slag; bestuursakkoord rijk en gemeenten, 2007: 2*):

1. “Gemeenten krijgen daarbij de instrumenten die zij nodig hebben, door decentralisatie en het verruimen van beleidsvrijheid.
2. Gemeenten werken actief aan het vergroten van hun slagvaardigheid en kwaliteit bijvoorbeeld door benchmarking, samenwerking met andere gemeenten of herindelingen.

⁹) Met het Manifest van de gemeenten, vastgesteld tijdens de buitengewone algemene ledenvergadering van de VNG op 9 november 2006, “scharen alle gemeenten zich achter een gezamenlijke agenda voor de komende kabinetsperiode” (VNG, 2006).

¹⁰) In het Manifest van de gemeenten is ‘meer bestuurskracht, minder bestuurlijke drukte’ geformuleerd als één van de opdrachten waar gemeenten voor staan. Daarvoor is nodig dat gemeenten doorgaan met het versterken van de onderlinge regionale samenwerking, dat gemeenten zich verzetten tegen het rijk en provincies waar deze gemeentelijke taken aan zich trekken en dat gemeenten taken en bevoegdheden krijgen overgedragen die nodig zijn voor het bieden van maatwerk op lokaal niveau.

3. Gemeenten krijgen de tijd en ruimte om zich te concentreren op het behalen van maatschappelijke resultaten door een rijksoverheid die zijn uiterste best doet het bestuurlijk eenvoudig te houden en actief bestuurlijke drukte te bestrijden.”

Afspraken zijn vervolgens gemaakt over regionale samenwerking, differentiatie tussen gemeenten in de uitvoering van bepaalde taken, de Invoeringswet Wro en Europese bestuurskracht van gemeenten. Voorbeelden van afspraken zijn:

- rijk en gemeenten komen overeen dat over de toepassing van instrumenten zoals bestuurskrachtonderzoeken afspraken worden gemaakt
- rijk en gemeenten komen overeen dat gezamenlijk een nieuw beleidskader wordt geformuleerd voor herindelingen dat ter behandeling aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd
- rijk en gemeenten verkennen of en zo ja op welke manier de Wet gemeenschappelijke regelingen herzien moet worden om zo de praktijk van intergemeentelijke samenwerking te vergemakkelijken.

Veiligheid

In het bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten op het gebied van veiligheid. Deze afspraken sluiten aan bij het coalitieakkoord¹¹⁾, waarin ‘veiligheid, stabiliteit en respect’ één van de pijlers is die het kabinetsbeleid dragen. Veiligheid is een kerntaak van de overheid. De essentie van de afspraken is de centrale doelstelling van 25% minder criminaliteit en overlast in 2010 ten opzichte van 2002.

Afspraken zijn vervolgens gemaakt over de inzet van gemeenten om de centrale doelstelling te realiseren (onder meer betere handhaving van ook lichte verkeersovertredingen, start van pilots toezicht Drank- en Horecawet, afspraken over taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot ex-gedetineerden, bestrijding van huiselijk geweld en visie op de openbare orde portefeuille van de burgemeester), het onder voorwaarden opschorten van de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een landelijke politieorganisatie, en het op orde zijn van de rampenbestrijding en crisisbeheersing (onder meer verbetering van de brandweertzorg en ontwikkeling van veiligheidsregio’s).

In een bijlage bij het bestuursakkoord is een uitwerking van de afspraken over veiligheid opgenomen.

¹¹⁾ Daarnaast zijn in het Manifest van de gemeenten ‘de politie blijft lokaal en regionaal verankerd’ en ‘aanpakken van overlast’ als speerpunten geformuleerd.

De totstandkoming van de bestuursakkoorden is ambtelijk voorbereid, maar is uiteindelijk politiek uitonderhandeld. De afspraken over veiligheid zijn hiervan een goede illustratie, zo blijkt uit de interviews. Een betrokkene verwoordt het als volgt: “richting de afronding kwam als een duveltje uit een doosje de bestuurlijke reactie (...). Uiteindelijk is er een compromis uitgekomen”.

2.3.3 *Aanvullende afspraken rijk-gemeenten*

Na de totstandkoming van het bestuursakkoord zijn op twee latere momenten aanvullende afspraken gemaakt tussen het rijk en de gemeenten:

- *Vertrouwen en verantwoorden (rapport Interbestuurlijke taakgroep gemeenten)*

Op 4 juni 2008 presenteert de zogenaamde Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten het rapport ‘Vertrouwen en verantwoorden’. De instelling van deze taakgroep is één van de afspraken uit het bestuursakkoord, waarin “eerste stappen” zijn gezet op het punt van decentralisatie, het terugdringen van bestuurlijke drukte, het versterken van de bestuurskracht van gemeenten en voldoende financiële armslag, maar waarvoor volgens het kabinet en de VNG meer nodig is. “Een interbestuurlijke taskforce van topambtenaren van rijk, provincies en gemeenten zal vanuit de verschillende bestuurlijke opgaven de benodigde acties op een aantal nader te bepalen terreinen verder uitwerken” (*Samen aan de slag; bestuursakkoord rijk en gemeenten, 2007: 1*).

De Taakgroep, onder voorzitterschap van de heer d’Hondt, is eind november 2007 ingesteld. De opdracht van de Taakgroep is de decentralisatievoorstellen uit het bestuursakkoord verder uit te werken. In het rapport ‘Vertrouwen en verantwoorden’ doet de Taakgroep een aantal decentralisatievoorstellen op de thema’s stedelijke ontwikkeling, maatschappelijke ondersteuning, jeugd, participatie en overig. Daarnaast adviseert de Taakgroep een aantal acties met betrekking tot de toerusting van gemeenten om de slagkracht en robuustheid te verwerven om die nieuwe taken aan te kunnen.

De decentralisatievoorstellen van de Taakgroep zijn door het kabinet voor een groot deel onderschreven. Wat echter opvalt, is dat uit de interviews het beeld naar komt dat het rapport van de Taakgroep weinig toevoegt aan het bestuursakkoord. Een betrokkene verwoordt het als volgt: “de dertien decentralisatievoorstellen hebben weinig resultaat opgeleverd”.

- *Aanvullende bestuurlijke afspraken overheden*

Zoals in paragraaf 2.2 beschreven, overleggen rijk, provincies, gemeenten én waterschappen op 15 april 2009 over de gevolgen van de economische situatie en het aanvullend beleidsakkoord voor de onderlinge financiële verhoudingen. De in het overleg gemaakte afspraken over onder meer een stimuleringspakket en de nominale accessen 2008-2011 zijn in aanvulling op het bestuursakkoord.

Wat betreft de consequenties van de aanvullende afspraken voor de onderlinge financiële verhoudingen (de financiële armslag van gemeenten), blijkt uit de interviews dat deze door de VNG per saldo als beperkt worden ervaren. De omslag in de verhoudingen die het bestuursakkoord markeerde is gebleven ook bij het maken van de aanvullende afspraken, zo wordt benadrukt “De sfeer van samen investeren is gebleven, ook in lastige tijden”.

3 Bevindingen implementatie bestuursakkoorden

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze bevindingen met betrekking tot de implementatie van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten. Voor een goed begrip beschrijven wij eerst beknopt de organisatie van de uitvoering van de bestuursakkoorden.

3.1 Organisatie uitvoering bestuursakkoorden

In de bestuursakkoorden zelf is weinig tot geen aandacht voor de uitvoering ervan. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat alle partijen op hun eigen manier aan de slag zijn gegaan. In de workshops is dit punt verdiept. Een groot deel van de deelnemers aan de workshops is het eens met de stelling, dat er bij het sluiten van de bestuursakkoorden vanuit is gegaan dat de uitvoering als vanzelf volgt; in het bestuursakkoord is te weinig aandacht voor het 'hoe' en de bijbehorende veranderopgave. Tegelijkertijd wijzen de deelnemers erop dat dit inherent is aan de totstandkoming van de bestuursakkoorden, waarbij tot op het laatst is onderhandeld over de afspraken. De aandacht voor de uitvoering van de bestuursakkoorden volgt dan pas na de totstandkoming ervan.

Uit de interviews blijkt dat de uitvoering van de bestuursakkoorden voornamelijk per afspraak uit de bestuursakkoorden én door rijk, provincies en gemeenten afzonderlijk is georganiseerd. Zo heeft het rijk bijvoorbeeld het programma Krachtig Bestuur, waarmee het ministerie van BZK een bijdrage wil leveren aan een krachtig bestuur. "En uitvoering geven aan de bestuursakkoorden, naar letter en geest" (ministerie van BZK, 2009). Overigens zonder dat het ministerie van BZK een zware regie voert. Het IPO heeft een uitvoeringsprogramma dat op 30 september 2008 is vastgesteld door het eigen bestuur. En de VNG probeert gemeenten te binden op de uitvoering van het bestuursakkoord door duidelijk te communiceren over afspraken, handreikingen en samenwerkingsvormen beschikbaar te stellen, en door het project benchmarking.

Rijk, provincies en gemeenten monitoren ook afzonderlijk de voortgang. Bij de monitoring ligt de focus van het rijk op de afgesproken inspanningen, van de provincies op de afspraken over het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden, en van de gemeenten op een groot aantal outcome-indicatoren¹²). Een betrokkene noemt dit "fascinerend".

¹²) "Om goed te kunnen meten hoe ver gemeenten zijn met het realiseren van de doelen, zijn de afspraken uit het bestuursakkoord omgezet in ambities. Deze ambities zijn door de beleidsafdelingen van de VNG en de departementen vertaald in meetbare indicatoren. In totaal gaat het om 120 indicatoren" (VNG, 2009: 7).

Een groot deel van de deelnemers aan de workshops is het dan ook eens met de stelling, dat het opmerkelijk is dat er geen sprake is van gemeenschappelijk akkoordbeheer. Deelnemers wijzen erop dat gemeenschappelijk akkoordbeheer voor meer gezamenlijkheid in de uitvoering van de bestuursakkoorden zou hebben kunnen zorgen.

Kader 4. Organisatie uitvoering bestuursakkoord rijk-provincies nader bezien

Het uitvoeringsprogramma van het IPO beoogt een aanjager te zijn van betere provinciale prestaties op alle kerntaken van provincies. Door de kracht van het collectief te mobiliseren en door een uitvoeringsstrategie te hanteren die uit drie componenten bestaat (IPO, 2008: 3):

- “bestuurlijke en topambtelijke regie op de collectiviteit van het programma
- coalitievorming met rijk en gemeenten
- we nemen onszelf (publiekelijk) de maat, stellen er eer in daarvan te leren het vervolgens (nog) beter te doen”.

De afspraken uit het bestuursakkoord zijn in het uitvoeringsprogramma teruggebracht tot vijf clusters van acties en opgaven: algemene acties, bestuurlijke acties, decentralisatieagenda, acties voor en rond nieuwe werkwijzen en overige opgaven. Het zogenaamde regieteam vormt het ‘dagelijks bestuur’ van het uitvoeringsprogramma. Het ziet onder meer toe op de uitvoering van alle activiteiten door de verschillende werkgroepen. Daarnaast heeft elke provincie een persoon afgevaardigd die alle coördinerende werkzaamheden op zich neemt die te maken hebben met het uitvoeringsprogramma.

Enkele deelnemers zijn het niet eens met de stelling, dat het opmerkelijk is dat er geen sprake is van gemeenschappelijk akkoordbeheer. Terecht wijzen zij op ondermeer het Overhedenoverleg en het kernteam. Hoewel de uitvoering van de bestuursakkoorden voornamelijk per afspraak uit de bestuursakkoorden én door rijk, provincies en gemeenten afzonderlijk is georganiseerd, zijn dit Overhedenoverleg en kernteam gezamenlijk georganiseerd.

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, is het Overhedenoverleg in het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV nieuw leven ingeblazen. “Rijk, provincies en gemeenten komen twee keer per jaar in het Overhedenoverleg bij elkaar. Tijdens deze bijeenkomsten worden de uitvoering van de bestuursakkoorden aangejaagd, knelpunten besproken en nieuwe plannen gemaakt” (*Samen werken, samen leven; beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2007-2011*: 78). Uit de interviews blijkt dat het Overhedenoverleg zich echter beperkt tot de hoofdlijnen; als de uitvoering van de bestuursakkoorden aan de orde komt, gaat het om het elkaar informeren en attenderen. Verder is er een apart Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen.

In de praktijk is het zogenaamde kernteam¹³⁾ veel meer het overleg waar de uitvoering van de bestuursakkoorden wordt besproken en eventuele strubbelingen aan de orde komen. Daarnaast zijn er diverse bestuurlijke en ambtelijke overleggen (al dan niet geïnstitutionaliseerd), waarin de afspraken uit de bestuursakkoorden worden besproken en uitgewerkt. Dit past bij de idee dat voor de uitvoering van de bestuursakkoorden de vakdepartementen, provincies en gemeenten aan zet zijn.

3.2 Bestuursakkoord rijk-provincies

3.2.1 *Uitvoering bestuursakkoord rijk-provincies*

Beeld van de uitvoering

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de uitvoering van het bestuursakkoord op een aantal punten wel en op een aantal punten niet goed uit de verf komt. De uitvoering van de (proces)afspraken over bestuurlijke verhoudingen en kwaliteit van de dienstverlening loopt over het algemeen redelijk tot goed. “Er begint wel iets te lukken”, aldus een betrokkene.

Over de uitvoering van de afspraken over decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden verschillen het ministerie van BZK en het IPO van mening (zie paragraaf 3.2.2). Het beeld dat de uitvoering van bijna de helft afspraken over decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden – volgens het IPO – niet goed loopt domineert, omdat de provincies juist deze afspraken belangrijk vinden. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, is het IPO van mening dat als het gaat om het nakomen van de afspraken, de afspraken over het decentraliseren van taken en bevoegdheden “ten opzichte van de afspraken over geld eigenlijk niets zeggen”. De uitvoering van de afspraken over het decentraliseren van taken en bevoegdheden loopt moeizaam en moet door de provincies zelf worden geregeld met de vakdepartementen. “Pas als we er daar niet uitkomen, kunnen we bij het ministerie van BZK aankloppen”, aldus een betrokkene die graag zou hebben gezien dat het ministerie van BZK hierop een zwaardere regie zou voeren. Het bestuursakkoord lijkt een startpunt van doorgaande onderhandeling; “conclusies is dat je elke letter opnieuw moet bevechten”.

Een sprekend voorbeeld van het beeld dat de uitvoering van het bestuursakkoord niet op alle punten goed uit de verf komt, is de afspraak uit het bestuursakkoord dat “eenmaal per jaar een strategische conferentie zal worden gehouden tussen kabinet en het IPO, namens de gezamenlijk provincies, over de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen, de nationale en provinciale beleidsdoelen en vooral ook over de te bereiken maatschappelijke resultaten” (*Bestuursakkoord rijk-provincies*, 2008: 5).

¹³⁾ In het kernteam zijn de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, de algemeen directeur van het IPO en de voorzitter van de directieraad van de VNG vertegenwoordigd.

Deze strategische conferentie(s) heeft echter nooit plaatsgevonden, zonder dat daarover andere/nadere afspraken zijn gemaakt. Dit tot teleurstelling van het IPO.

Commitment

Een belangrijk element in het beeld van de uitvoering van het bestuursakkoord is het commitment van aan de ene kant de vakdepartementen en aan de andere kant de provincies op de uitvoering van het bestuursakkoord. In de workshop is dit punt verdiept. Ruim de helft van de deelnemers is het eens met de stelling dat het zowel voor het rijk als voor het IPO lastig is om ‘de achterban’ te committeren aan de uitvoering van het bestuursakkoord. Deelnemers geven aan dat dit punt vooral geldt voor de afspraken over het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden.

Uit de interviews blijkt dat de provincies zelfs het gevoel hebben dat de vakdepartementen de uitvoering van het bestuursakkoord traineren. De vakdepartementen zouden weinig vertrouwen hebben in wat provincies kunnen en taken liever zelf uitvoeren. Betrokkenen (ook vanuit het rijk) erkennen dat voor een goede implementatie van de bestuursakkoorden het commitment van de vakdepartementen – die elk hun eigen historie kennen wat betreft decentralisatie – op de afspraken over het decentraliseren van taken en bevoegdheden groter zou moeten zijn. “De implementatie van de bestuursakkoorden rust nu te veel op de schouders van het ministerie van BZK, zonder dat het ministerie daartoe de bevoegdheden heeft. (...) Daarom had het commitment van de vakdepartementen aan de voorkant beter geregeld moeten zijn. Nu vatten de vakdepartementen de in de bestuursakkoorden gemaakte afspraken achteraf te gemakkelijk op als minder harde afspraken”, aldus een betrokkene. Hoewel de provincies vaker refereren aan het bestuursakkoord, lijkt ook bij een aantal provincies “het besef dat gemaakte afspraken ook echt nagekomen moeten worden nog niet volledig doorgedrongen”, zoals de voorzitter van het IPO treffend schrijft in het voorwoord van het jaarbericht 2009 (IPO, 2010: 3). Dit laatste heeft betrekking hebben op (de beperking tot) de verantwoordelijkheid voor het regionale omgevingsbeleid.

3.2.2 *Stand van zaken uitvoering bestuursakkoord rijk-provincies*

Op 9 juli 2009 stuurt de minister van BZK de Tweede Kamer een tussenrapportage over de uitvoering van de bestuursakkoorden. Het algemene beeld is dat rijk, provincies en gemeenten goed op weg zijn om uitvoering te geven aan de bestuursakkoorden. Vooral in beeld is welke afspraken zijn of worden geïmplementeerd. Voor een eenduidig beeld van de maatschappelijke resultaten is het volgens de minister nog te vroeg. Met betrekking tot het bestuursakkoord rijk-provincies schrijft de minister:

“De afspraken uit dit bestuursakkoord worden actief vormgegeven of hebben zelfs al hun beslag gekregen, zoals bijvoorbeeld een nieuw beleidskader herindeling dat onlangs aan de Tweede Kamer is aangeboden. Daarnaast wordt aan veel afspraken op dit moment hard gewerkt, zoals aan een akkoord naar aanleiding van het rapport van de Raad voor de financiële verhoudingen” (ministerie van BZK, 2009: 3). In een bijlage bij de tussenrapportage is de stand van zaken per afspraak uit het bestuursakkoord opgenomen, geformuleerd in procestermen (“permanente activiteit”, “vindt plaats”, “gerealiseerd”, etc.). Wat opvalt, is dat het algemene beeld uit de tussenrapportage afwijkt van het beeld van de uitvoering van het bestuursakkoord dat uit het jaarbericht 2009 van het IPO (en ook uit de interviews) naar voren komt.

In het voorjaar van 2010 presenteert het IPO namelijk het jaarbericht 2009 over de stand van zaken rond de uitvoering van het bestuursakkoord. In het voorwoord schrijft de voorzitter van het IPO dat het bestuursakkoord heeft geleid tot initiatieven om tot betere dienstverlening te komen, om de regeldruk te verminderen en om de onderlinge kennisuitwisseling te verbeteren. Uit het jaarbericht 2009 blijkt dat veel in gang is gezet. Uit het jaarbericht 2009 blijkt echter ook dat bijna de helft van de afspraken over decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden ‘problematisch’ is of ‘niet gerealiseerd’ door “vertraging elders, gebrek aan middelen of voortschrijdend inzicht” (IPO, 2010: 4). In de interviews stelt een betrokkene zelfs dat “het niet mogelijk is om zomaar verder te gaan met het bestuursakkoord als meer dan eenderde van de afspraken is vastgelopen”.

3.2.3 *Geselecteerde punten bestuursakkoord rijk-provincies*

De afspraken op het beleidsterrein van LNV en de financiële afspraken zijn geselecteerd als meer in detail te onderzoeken punten uit het bestuursakkoord. Hierna is daarom de (stand van zaken van de) uitvoering van deze punten uit het bestuursakkoord beschreven. De afspraken op het beleidsterrein van LNV blijken een goede illustratie te zijn van het beeld van de (stand van zaken van de) uitvoering van het bestuursakkoord. De financiële afspraken blijken hieraan een extra dimensie toe te voegen.

Beleidssterrein LNV

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de afspraken over de decentralisatievoorstellen met betrekking tot het beleidsterrein van het ministerie van LNV niet goed uit de verf komen. Wat opvalt, is dat de beelden over elkaar nog altijd bestaan: het rijk twijfelt aan de doorzettingsmacht van provincies en provincies vinden dat het rijk zich teveel met hen bemoeit. De betekenis van het bestuursakkoord is door een betrokkene verwoord als “een papieren werkelijkheid”; in de praktijk van de uitvoering is er lang niet altijd sprake van samen.

De afspraken over het ILG lopen redelijk (de midterm review is nog niet afgerond). Er is echter onvrede over de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid door de provincies (provincies hebben sinds 1 januari 2007 de regie over ontwikkelingen in het landelijk gebied). Provincies zouden wel de lusten, maar niet de lasten willen. Bestuurlijke problemen zouden door de provincies worden afgewenteld op het ministerie van LNV in plaats van op het in het ILG afgesproken eigen budget en de eigen inzet/verantwoordelijkheid. En het rijk zou op onderdelen te veel op detail sturen en allerlei gegevens over de uitvoering opvragen. Bij het maatschappelijke effect van de afspraken worden vraagtekens geplaatst.

De afspraken over de natuurwetten komen zijn vertraagd. De minister van LNV wil Natuurbeschermingswet, Boswet en Flora- en faunawet verankeren in een natuurwet, die echter niet eerder dan in 2012 in werking kan treden. Vooral nog worden de bevoegdheden uit de natuurwetten met betrekking tot de vergunningverlening Boswet en ontheffingsverlening ruimtelijke ingrepen tot die tijd niet op provinciaal niveau gelegd. Het meest sprekende voorbeeld van het beeld dat de uitvoering van het bestuursakkoord niet op alle punten goed uit de verf komt, is echter de afspraak over het decentraliseren van het Faunafonds. In plaats van tempo in het decentraliseren van het Faunafonds is er sprake van een eindeloos onderhandelingstraject, waarin al twee overleggen tussen de minister van LNV en de voorzitter van het IPO geen resultaat hebben opgeleverd.

De afspraken over het starten van een pilot in Zuid-Nederland over samenwerking en uitvoering voor DLG komen ook niet volledig/goed uit de verf. De pilot is inmiddels wel gestart, maar daarover is het alleen met de provincies Noord-Brabant en Zeeland gelukt om tot afspraken te komen. Met de provincie Limburg is het nog niet gelukt om tot afspraken te komen.

Financiële afspraken

De financiële afspraken lopen vrij goed. Maar uit de interviews komt het beeld naar voren dat door (het vervolg op) één van de financiële afspraken de verhoudingen tussen het rijk en de provincies (verder) verslechteren.

Op 19 maart 2009 presenteert de Raad voor de financiële verhoudingen namelijk het advies 'Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies'. De adviesaanvraag is één van de afspraken uit het bestuursakkoord, waarin is afgesproken dat door de Raad in opdracht van de fondsbeheerders en het IPO onderzoek wordt gedaan naar de financiële verhouding in den brede. In de adviesaanvraag schrijft de staatssecretaris van BZK dan ook aan dat met het IPO overeenstemming is over de opdracht¹⁴). De beide fondsbeheerders en het IPO zijn vertegenwoordigd in een klankbordgroep voor de begeleiding van het onderzoek.

¹⁴) De Raad voor de financiële verhoudingen (2009: 5) zelf schrijft in het voorwoord over "een vraag van de beheerders van het provinciefonds. Die hebben uitgesproken twijfels over de bestaande omvang en verdeling van het fonds dat zij beheren".

In het advies concludeert de Raad dat “het niveau van de provinciale uitgaven in 2007 (...) 597 mln. euro hoger (lag) dan past bij ongewijzigd voortgezet beleid gedurende de periode 1998-2007. Anders gezegd, provincies blijken in staat om van hun takenpakket uit eigen middelen 597 mln. euro méér te bekostigen, dan tot nu toe bij de bepaling van de algemene uitkering uit het provinciefonds wordt verondersteld. Nog anders geformuleerd, de gezamenlijke provincies hebben kennelijk 597 mln. euro minder algemene uitkering uit het provinciefonds nodig” (Raad voor de financiële verhoudingen, 2009: 8-9). Het kabinet acht mede op basis van dit advies het verantwoord om het provinciefonds met ingang van 2011 structureel met € 300mln. te verlagen.

Het IPO stelt hierop een commissie van drie hoogleraren in, onder voorzitterschap van de heer Boorsma. De opdracht van de commissie is de vraag te beantwoorden of het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen een complete en juiste weging maakt van de inkomsten en uitgaven van de provincies en de ontwikkeling daarin. In het op 9 mei 2009 gepresenteerde preadvies concludeert de commissie dat het niveau van de provinciale uitgaven in 2007 maximaal € 155 mln. hoger lag dan past bij ongewijzigd voortgezet beleid gedurende de periode 1998-2007; “een uitkomst die veel minder ingrijpend is, inhoudelijk beter verdedigbaar en bestuurlijk op meer draagvlak kan rekenen” (Commissie Boorsma, 2009: 18).

Het rijk en het IPO spreken af dat op basis van het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen en de contra expertise door de commissie Boorsma “een verdiepingsslag nodig is om tot gedeelde opvattingen te komen. De inzet van kabinet en IPO is om tot duurzame afspraken over de financiële verhoudingen tussen rijk en provincies te komen. Als de verdiepingsslag leidt tot een andere uitkomst dan de voorgenomen verlaging van het provinciefonds dan zal het kabinet zijn voornemen nader wegen” (ministerie van BZK, 2009: 2-3). Inmiddels heeft het bestuur van het IPO overeenstemming bereikt over de verdeling van de verlaging van het provinciefonds met € 290 mln. in 2011. De verdeling van € 310 mln. in 2012 en van € 300 mln. structureel zal moeten plaatsvinden bij de herziening van het verdeelmodel vanaf 2012.

Uit de interviews blijkt dat het IPO naar aanleiding van de verlaging van het provinciefonds met ingang van 2011 en de herziening van het verdeelmodel vraagtekens plaatst bij de meerwaarde van het bestuursakkoord. “Het onderzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen was afgesproken in het bestuursakkoord, maar niet dat dit direct in dezelfde periode tot consequenties zou leiden.”

3.3 Bestuursakkoord rijk-gemeenten

3.3.1 *Uitvoering bestuursakkoord rijk-gemeenten*

Beeld van de uitvoering

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de uitvoering van het bestuursakkoord vrij goed uit de verf komt. De uitvoering van de afspraken over bestuurlijke en financiële verhoudingen, kwaliteit van de dienstverlening en bijdragen van gemeenten aan maatschappelijke resultaten loopt over het algemeen redelijk tot goed. “Er is echt het nodige gerealiseerd”, aldus een betrokkene. De VNG stelt dat gemeenten zich bepaald niet hoeven te schamen voor de eerste monitoring van het bestuursakkoord. “Natuurlijk kan het altijd beter, maar overheden moeten ook hun zegeningen tellen. Er ligt een goede basis voor een dienstbare publieke sector”. De VNG wijst erop dat de gemaakte afspraken bovendien helpen om andere aan te spreken op hun verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld tijdens de Participatietop.

Enkele betrokkenen plaatsen een kritische kanttekening, zoals: “Het punt interbestuurlijk toezicht gaat bijvoorbeeld nu pas lopen nadat een gezamenlijke programmaorganisatie is gevormd – 1,5 jaar na het bestuursakkoord. In eerste instantie ging iedereen zelf aan de slag. Op deze manier zie je wel weer het nut van de agendering, maar je moet er voor waken dat het niet langzaam wegloopt”.

Commitment

Een belangrijk element in het beeld van de uitvoering van het bestuursakkoord is het commitment van aan de ene kant de vakdepartementen en aan de andere kant de gemeenten op de uitvoering van het bestuursakkoord. In de workshop is dit punt verdiept. Een groot deel van de deelnemers is het eens met de stelling dat het zowel voor het rijk als voor de VNG lastig is om ‘de achterban’ te committeren aan de uitvoering van het bestuursakkoord. Deelnemers geven aan dat dit punt voor de VNG alleen al geldt gelet op het aantal van 430 gemeenten en het verschil in de intensiteit waarmee deze gemeenten met maatschappelijke vraagstukken te maken hebben.

Uit de interviews blijkt dat betrokkenen soms ervaren dat de bekendheid met het bestuursakkoord bij gemeenten beperkt is. Ook zouden individuele gemeenten selectief zijn in de afspraken waaraan ze uitvoering geven; gemeenten willen hun eigen ding doen. Een aantal afspraken uit het bestuursakkoord, bijvoorbeeld die op het punt van de elektronische overheid, zouden in de uitvoering meer verplichtend moeten zijn voor alle gemeenten (ook zonder een wet die de invoering van de elektronische overheid verplicht stelt). Dit blijkt echter lastig gelet op de autonomie van gemeenten. Daarnaast stelt de VNG dat individuele gemeenten door hun eigen ding te doen en zelf afspraken te maken als extra geld beschikbaar is, soms het systeem van een overzichtelijke set afspraken ondergraven.

Wat betreft het commitment van de vakdepartementen is het mechanisme hetzelfde als voor het bestuursakkoord rijk-provincies. De afspraken over decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden spelen in het bestuursakkoord rijk-gemeenten echter een minder prominente rol en de VNG zou een sterkere lobby hebben. Gemeenten ervaren het als een groter knelpunt dat vakdepartementen, naarmate het langer geleden is dat het bestuursakkoord is gesloten, toch gedetailleerde afspraken willen maken en allerlei gegevens over de uitvoering opvragen.

3.3.2 *Stand van zaken uitvoering bestuursakkoord rijk-gemeenten*

Zoals in paragraaf 3.2 beschreven, is het algemene beeld in de door de minister van BZK op 9 juli 2009 aan de Tweede Kamer gestuurde tussenrapportage over de uitvoering van de bestuursakkoorden dat rijk, provincies en gemeenten goed op weg zijn om uitvoering te geven aan de bestuursakkoorden. Met betrekking tot het bestuursakkoord rijk-gemeenten schrijft de minister: “Bij uitvoering van het bestuursakkoord (...) is de voortgang aanzienlijk. Het aantal specifieke uitkeringen neemt af als gevolg van acties volgend uit het bestuursakkoord en gezamenlijk met de VNG (en het IPO) wordt gewerkt aan het kwaliteitskader bestuurskrachtonderzoeken. Daarnaast heeft het bestuursakkoord een positief effect op het verbeteren van de dienstverlening van gemeenten. Het diversiteitsbeleid wordt actief opgepakt en de inzet van e-overheid krijgt vaste vormen. Ook de uitvoering van de meeste afspraken van de paragraaf veiligheid uit het bestuursakkoord ligt op schema. Wel zijn zowel van gemeenten als van het rijk extra inspanningen nodig om de doelstelling van 25% minder criminaliteit, overlast en verloedering in 2010 ten opzichte van 2002 te halen” (ministerie van BZK, 2009: 3). In een bijlage bij de tussenrapportage is de stand van zaken per afspraak uit het bestuursakkoord opgenomen, geformuleerd in procestermen (“is opgesteld”, “vindt plaats”, “gerealiseerd”, etc.).

In juli 2009 presenteert de VNG de eerste eindrapportage van de monitoring van het bestuursakkoord (bijna 65% van de gemeenten heeft meegedaan aan de monitoring). In het voorwoord schrijft de voorzitter van de directieraad van de VNG dat in de eerste periode van het bestuursakkoord al veel is gebeurd en bereikt. Maar dat om het bestuursakkoord ten volle te realiseren, aanhoudende inzet essentieel blijft.

Wat opvalt, is dat de monitoring van het bestuursakkoord met de focus op een groot aantal indicatoren niet op alle punten/afspraken uit het bestuursakkoord rapporteert en dat het soms lastig is de indicatoren één op één te linken aan de afspraken uit het bestuursakkoord.

3.3.3 *Geselecteerde punten bestuursakkoord rijk-gemeenten*

De afspraken over bestuurskracht van en samenwerking tussen overheden, en de afspraken over veiligheid zijn geselecteerd als meer in detail te onderzoeken punten uit het bestuursakkoord. Hierna is daarom de (stand van zaken van de) uitvoering van deze punten uit bestuursakkoord beschreven. Zowel de afspraken over bestuurskracht van en samenwerking tussen overheden als de afspraken over veiligheid blijken meer kleur te geven aan het beeld van de (stand van zaken van de) uitvoering van het bestuursakkoord.

Bestuurskracht van en samenwerking tussen overheden

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat rijk en gemeenten vooral op hun eigen manier aan de slag zijn gegaan met de afspraken over het investeren in het versterken van de bestuurskracht van gemeenten (zonder een gemeenschappelijk beeld op wat bestuurskracht is). Zo heeft het rijk het programma Krachtig Bestuur dat zich richt op gemeenten (en provincies) zelf en niet op de koepel(s) VNG (en IPO). En de VNG heeft het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten. Een aantal afspraken is wel in samenwerking opgepakt, zoals het kwaliteitskader bestuurskracht onderzoeken, waaraan ook het IPO meewerkt.

Uit de tussenrapportage blijkt dat de uitvoering van de meeste afspraken loopt of is gerealiseerd. Alleen de afspraak over de Invoeringswet is niet gerealiseerd door besluitvorming van de Tweede Kamer.

De monitoring van het bestuursakkoord rapporteert niet over de afspraken over het investeren in het versterken van de bestuurskracht van gemeenten.

Veiligheid

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat na de totstandkoming van het bestuursakkoord er nog veel discussie plaatsvindt over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten op het gebied van veiligheid. Een belangrijke discussie gaat over een bijdrage van € 150 mln. en welke zaken nu wel/niet vallen onder de afspraken uit het bestuursakkoord¹⁵). Een andere belangrijke discussie ging over de uitwerking van het bestuursakkoord in indicatoren. Het rijk wilde afspraken maken over outputindicatoren, de VNG wilde geen afspraken maken over hoe de centrale doelstelling wordt bereikt, alleen over outcome-indicatoren voor het meetbaar maken van het bestuursakkoord.

¹⁵) In het bestuursakkoord is aangegeven dat “overige claims met betrekking tot het gemeentefonds niet worden gehonoreerd. Het gaat daarbij onder meer om claims op het gebied van openbare orde en veiligheid (...)” (*Samen aan de slag; bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 2007: 19).

Uiteindelijk is er in het Strategisch Beraad Veiligheid een compromis uitgekomen, in de vorm van de 'outcome(-indicatoren) uitwerking bestuursakkoord rijk-VNG'. Hierin is zowel de bijdrage van het rijk en de gemeenten/VNG vastgelegd, als een aantal indicatoren voor het meetbaar maken van het bestuursakkoord. Discussie is er ook over hoe om te gaan met het verschil tussen objectieve waarden en subjectieve beleving.

Kader 5. (Ambitie en) indicatoren veiligheid

- Aanpak van agressie en geweld: verdachtenratio geweld, uitkomsten belevingsonderzoek veiligheidsmonitor
- Aanpak van diefstal: aantal aangiften politie, uitkomsten belevingsonderzoek veiligheidsmonitor
- Aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen: monitor criminaliteit bedrijfsleven
- Aanpak van overlast en verloedering: aantal meldingen overlast jeugd, aantal meldingen verloedering fysieke omgeving/vernieling openbare orde, aantal meldingen overlast in woon- en leefomgeving en aantal meldingen uitgaansoverlast, uitkomsten belevingsonderzoek veiligheidsmonitor
- Persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten: aantal gemeentelijke coördinatiepunten met betrekking tot nazorg, aantal beschrijvingen lokale afspraken over nazorg
- Bestrijding van vormen van ernstige criminaliteit: aantal bibob-aanvragen, aantal gemeenten die passage bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit in gemeentelijke beleidsplannen heeft opgenomen (25% in 2009, 50% in 2010, 75% in 2011, 100% in 2012)
- Lokaal veiligheidsbeleid: aantal politieregio's dat een werkwijze heeft waarin de beleidscycli en -prioriteiten van politie, gemeenten en OM op elkaar zijn afgestemd, aantal gemeentelijke integrale veiligheidsplannen

De monitoring van het bestuursakkoord rapporteert over de afspraken over veiligheid. De indicatoren komen echter niet exact overeen met de bij de uitwerking van het bestuursakkoord afgesproken indicatoren. Daarnaast is het lastig de indicatoren te linken aan de centrale doelstelling van 25% minder criminaliteit en overlast in 2010 ten opzichte van 2002.

Uit de tussenrapportage blijkt dat de uitvoering van de meeste afspraken loopt. Op twee punten is er reden tot zorg, omdat de inspanningen niet het gewenste resultaat opleveren: overlast en verloedering en aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen.

Uit de interviews blijkt dat vooral het punt overlast en verloedering reden tot zorg geeft. “De minister-president heeft hier in het Overhedenoverleg ook specifiek aandacht voor gevraagd. Ook omdat het resultaat in het zogenaamde ‘delivery systeem’¹⁶⁾ van het kabinet een tijd op rood stond”, aldus een betrokkene. De gemaakte afspraken helpen vervolgens wel om elkaar hierop aan te spreken en afspraken te maken over een intensivering in de vorm van het Manifest bestrijding overlast en verloedering dat op 7 september 2009 is ondertekend. Wat opvalt, is dat het Manifest bestrijding overlast en verloedering niet is ondertekend door de VNG, maar door de vertegenwoordiger van de G4, de vertegenwoordiger van de G27, de vertegenwoordiger van de ORTEGA-gemeenten en de burgemeester van Gouda.

¹⁶⁾ Met het ‘delivery systeem’ worden de ruim zeventig doelen uit het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV gemonitord.

4 Conclusies en lessen werking bestuursakkoorden

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies met betrekking tot de werking van het instrument bestuursakkoorden en de lessen die kunnen worden geleerd voor eventuele toekomstige bestuursakkoorden.

4.1 Analyse werking instrument bestuursakkoorden

4.1.1 *Bestuursakkoorden zijn van verschillende betekenis*

Bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken loopt de overheid steeds meer tegen haar eigen grenzen aan. Tegelijkertijd is het verlangen de bestuurlijke drukte te verminderen en de bestuurlijke werkwijze te verbeteren. In deze context zijn bestuursakkoorden in principe een goed instrument. Het sluiten van bestuursakkoorden houdt een erkenning in van zowel de autonomie van provincies en gemeenten, als van de onderlinge afhankelijkheden. Dat de bestuursakkoorden als zodanig hebben gewerkt, blijkt ook uit dat veel betrokkenen de betekenis van de bestuursakkoorden formuleren in termen van “documenten die houvast geven”, “houden het gesprek tussen overheden gaande”, “verschaffen een titel om elkaar bij de les te houden” en – met betrekking tot het bestuursakkoord rijk-gemeenten – “helpt om de verhoudingen goed te laten zijn/te verbeteren”.

Het is de eerste keer dat rijk, provincies en gemeenten twee aparte bestuursakkoorden sluiten (zoals afgesproken in het coalitieakkoord). Meer dan eerdere bestuursakkoorden gaan deze bestuursakkoorden uit van een kabinetsbrede, probleemgerichte benadering en duidelijke afspraken over de financiële middelen.

Hoewel de twee bestuursakkoorden in het coalitieakkoord in één adem zijn genoemd, blijkt uit de analyse dat de betekenis van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten geheel verschillend is. De betekenis van het bestuursakkoord rijk-provincies is die van een strategisch document dat vooral de onderlinge bestuurlijke verhoudingen regelt, tegen de achtergrond van een strijd over de onderlinge financiële verhoudingen. Het bestuursakkoord is een erkenning van de rol en taken van provincies in de discussie over het middenbestuur. Tegelijkertijd zit er onvrede in de verhoudingen tussen het rijk en de provincies. Zo plaatst het IPO naar aanleiding van de verlaging van het provinciefonds met ingang van 2011 en de herziening van het verdeelmodel vraagtekens bij de meerwaarde van het bestuursakkoord. “De provincies dachten met het bestuursakkoord duurzame afspraken gemaakt te hebben, maar de belangrijkste maatregelen staan er eigenlijk los van.”

De betekenis van het bestuursakkoord rijk-gemeenten is die van een strategisch document dat vooral de inhoudelijke agenda bepaalt, waarmee rijk en gemeenten samen willen werken. Het bestuursakkoord markeert een omslag in de verhoudingen tussen het rijk en de gemeenten, die onder de vorige kabinetten waren verslechterd door de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerendzaakbelasting.

De verschillende betekenis van de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten komt volgens betrokkenen ook tot uiting in de opstelling van het IPO en de VNG. Het IPO gaat meer formalistisch met het bestuursakkoord om, bijvoorbeeld wat betreft het nakomen van gemaakte afspraken. Voor de VNG is het bestuursakkoord meer agendasettend, in de zin van het grijpen van kansen en mogelijkheden om vooruitgang te boeken. Betrokkenen verklaren het verschil in opstelling vanuit de totstandkoming en inhoud van de bestuursakkoorden. Het bestuursakkoord rijk-provincies heeft meer het karakter van een contract, waardoor het IPO geneigd zou zijn zich betrouwbaar/loyaal maar ook weinig wendbaar te gedragen. Het bestuursakkoord rijk-gemeenten heeft meer het karakter van samen aan de slag, waardoor de VNG geneigd zou zijn zich resultaatgericht maar ook opportunistisch te gedragen. In onze kijk gaat het om twee verschillende drijfveren, die elk kunnen leiden tot effectief en minder effectief gedrag.

De meerwaarde van de bestuursakkoorden ten opzichte van andere relaties en overleggen tussen de vakdepartementen enerzijds en provincies en gemeenten anderzijds, is verdiept in de workshops. Hieruit komt een wisselend beeld naar voren. De betekenis van het bestuursakkoord rijk-provincies als een strategisch document dat de onderlinge bestuurlijke verhoudingen regelt, blijft overeind staan. De inhoudelijke agenda waarmee rijk en provincies op het regionale omgevingsbeleid willen samenwerken, lijkt echter veel meer te worden bepaald door bijvoorbeeld het programma Randstad Urgent, de bestuursovereenkomsten ILG en in het halfjaarlijks bestuurlijk overleg over het MIRT. Ook de betekenis van het bestuursakkoord rijk-gemeenten als een strategisch document dat de inhoudelijke agenda bepaalt, blijft overeind staan. Andere relaties en overleggen, zoals het Strategisch Beraad Veiligheid, zijn er veel meer om de afspraken uit het bestuursakkoord uit te werken. Tegelijkertijd worden wel aparte afspraken gemaakt met bijvoorbeeld de G4, de G27 en G32. En vragen betrokkenen zich af of het maken van afspraken in een bestuursakkoord, gemeenten uiteindelijk meer oplevert dan de punten via de Tweede Kamer 'binnen te halen'.

4.1.2 *Bestuursakkoorden en de bijbehorende veranderopgave*

Wat ons opvalt, is dat uit de analyse blijkt dat de bestuursakkoorden in relationeel opzicht van grotere betekenis zijn dan in uitvoeringsopzicht. Dit terwijl de bestuursakkoorden (volgens de afspraak uit het coalitieakkoord) uiteindelijk ook de doelstelling dienen maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

In de bestuursakkoorden zelf is weinig tot geen aandacht voor de uitvoering ervan. Dit kan echter inherent zijn aan de totstandkoming van de bestuursakkoorden, waarbij tot op het laatst is onderhandeld over de afspraken. De aandacht voor de uitvoering van de bestuursakkoorden volgt dan pas na de totstandkoming ervan. Alle partijen zijn echter op hun eigen manier aan de slag gegaan. De uitvoering van de bestuursakkoorden is voornamelijk per afspraak uit de bestuursakkoorden én door rijk, provincies en gemeenten afzonderlijk georganiseerd. Rijk, gemeenten en provincies monitoren ook afzonderlijk de voortgang.

Een nadere analyse leert dat de afspraken uit de bestuursakkoorden vooral beleidsinhoudelijk en taaktechnisch (wat betreft de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, en de financiële verhoudingen) zijn uitgewerkt. Afspraken over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten en het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden vragen echter om meer dan dat. Deze afspraken moeten ook organisatiepolitiek en organisatiecultureel worden uitgewerkt. Macht en onderlinge afhankelijkheden zijn, net zoals betekenisverlening en interactie ook relevante factoren met betrekking tot de totstandkoming en de implementatie van de bestuursakkoorden. Daarom is het belangrijk dat rijk, provincies en gemeenten een gemeenschappelijk beeld vormen van het doel van de bestuursakkoorden. Net zoals het belangrijk is dat het commitment van vakdepartementen aan de voorkant is geregeld, en ze leren omgaan met hun systeemverantwoordelijkheid. En dat provincies en gemeenten worden toegerust op vooral hun uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit (vergelijk Boogers e.a., 2008); hun vermogen om gedecentraliseerde taken goed uit te voeren en verantwoording af te leggen over landelijke doelen. Het is niet zo dat hiervoor helemaal geen aandacht is¹⁷). Om de bestuursakkoorden in uitvoeringsopzicht echter van net zo grote betekenis te laten zijn als in relationeel opzicht, had voor deze bij de bestuursakkoorden behorende veranderingsopgave in onze opvatting veel meer aandacht moeten zijn. Het vraagt om de verleiding te weerstaan terug te vallen op bestaande routines en zich niet te laten belemmeren door beelden over elkaar.

¹⁷) Het rijk heeft het programma Krachtig Bestuur met als doelen: begeleiden van decentralisatietrajecten, concrete knelpunten samen aanpakken, vereenvoudiging interbestuurlijk toezicht, versterking samenwerkingspraktijk en leren om te verbeteren. Het IPO heeft het uitvoeringsprogramma met aandacht voor onder meer de verbetering van de provinciale ondersteuningsstructuur, de provincie-academie en nieuwe werkwijzen. En de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten besteedt in het rapport 'Vertrouwen en verantwoorden' en hoofdstuk aan de toerusting van gemeenten. In de monitoring is echter niet of nauwelijks aandacht voor deze randvoorwaarden voor de uitvoering van de bestuursakkoorden.

4.2 Bevindingen samengevat: beantwoording onderzoeksvragen

4.2.1 *Hoe zijn de bestuursakkoorden tot stand gekomen?*

Wij concluderen dat de bestuursakkoorden op een verschillende manier tot stand zijn gekomen. Het bestuursakkoord rijk-provincies is na bijna zestien maanden na het bereiken van het coalitieakkoord van het kabinet Balkende IV na een moeizaam onderhandelingsproces tot stand gekomen. De verhoudingen tussen rijk en provincies staan onder druk door de in het financieel kader 2008-2011 van het coalitieakkoord opgenomen post 'inlopen vermogensoverschotten provincies'. Deze post doet niet alleen het overleg tussen rijk en provincies geen goed, maar leidt ook binnen het IPO tot discussie over de verdeling ervan over de provincies. Daarnaast maakt (vanuit het rijk) de opstelling van meerdere bewindslieden van de vakdepartementen het sluiten van een bestuursakkoord moeilijk. Aanvankelijk slagen rijk en provincies er dan ook niet in om een bestuursakkoord te sluiten. Het bestuursakkoord komt pas tot stand nadat de ingestelde Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies het rapport 'Ruimte, Regie en Rekenschap' presenteert. De door de commissie voorgestelde taakverdeling tussen de bestuurslagen vormt een belangrijke bouwsteen voor het bestuursakkoord.

Het bestuursakkoord rijk-gemeenten is binnen vier maanden na het bereiken van het coalitieakkoord van het kabinet Balkende IV na een onderhandelingsproces tot stand gekomen. Het bestuursakkoord markeert een omslag in de verhoudingen tussen rijk en gemeenten. Meerdere bewindslieden willen met gemeenten afspraken maken. Ook de VNG vindt dat op basis van het coalitieakkoord er goede afspraken zijn te maken met het rijk. De eigen inzet had de VNG al verwoord in het Manifest van de gemeenten.

Beide bestuursakkoorden zijn een politiek resultaat. De totstandkoming van de bestuursakkoorden is ambtelijk voorbereid, maar is uiteindelijk politiek uitonderhandeld. Dit onderhandelingsproces kenmerkt zich meer door competitief handelen waarin het eigen belang van rijk, provincies en gemeenten voorop staat, dan door coöperatief handelen waarin het gezamenlijke belang van de oplossing van maatschappelijke vraagstukken voorop staat.

4.2.2 *Sluit de inhoud van de bestuursakkoorden – achteraf gezien – voldoende aan bij de doelstellingen van het kabinet, VNG en IPO?*

Wij concluderen dat de inhoud van de bestuursakkoorden op een verschillende manier aansluit bij de doelstellingen van het kabinet, het IPO en de VNG. Het bestuursakkoord rijk-provincies sluit vooral aan bij de doelstelling van het kabinet decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies met kracht te bevorderen.

De conclusie van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies dat “provincies de bestuurslaag vormen die de volle verantwoordelijkheid zou moeten krijgen en nemen voor het bovenlokale en regionale ruimtelijk-economisch beleid inclusief cultuur oftewel voor het regionale omgevingsbeleid” vormt niet alleen een belangrijke bouwsteen voor het bestuursakkoord, maar ook voor een meer zelfbewuste opstelling van provincies. Tegelijkertijd spreken betrokkenen in relatie tot het bestuursakkoord over “een koppelverkoop”, in de zin dat tegenover de afspraken over het decentraliseren van taken en bevoegdheden een besparing van € 800 mln. op derijksbegroting staat. Het bestuursakkoord rijk-gemeenten sluit zowel aan bij de doelstellingen van het kabinet decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van gemeenten met kracht te bevorderen én afspraken te maken over de bijdragen van gemeenten aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken, als bij de inzet van de VNG zoals verwoord in het Manifest van de gemeenten.

Wat betreft de deelvraag of duidelijk is welke maatschappelijke effecten worden beoogd¹⁸), concluderen wij dat dit in de tekst van de bestuursakkoorden voor een aantal afspraken niet het geval is. De afspraken in het bestuursakkoord rijk-provincies zijn vooral geformuleerd in procestermen, de afspraken in het bestuursakkoord rijk-gemeenten zijn zowel geformuleerd in proces- als in resultaat-/effecttermen.

In de workshops is dit punt verdiept. Een groot deel van de deelnemers is het eens met de stelling dat van een groot aantal afspraken in het bestuursakkoord niet duidelijk is welk maatschappelijk effect ermee wordt beoogd. Deelnemers wijzen er wel op dat dit nadrukkelijk niet betekent dat er geen maatschappelijke effecten zijn beoogd, wel dat ze in de tekst van de bestuursakkoorden explicieter hadden kunnen gemaakt. Dit zou inherent zijn aan de totstandkoming van de bestuursakkoorden; de tekst is het resultaat van een onderhandelingsproces¹⁹).

Wat betreft de deelvraag naar de kwaliteit van de bestuursakkoorden, beoordelen wij het bestuursakkoord rijk-provincies op de gegeven criteria als volgt:

- *concreetheid*; de afspraken zijn vooral geformuleerd in procestermen. Enkele afspraken zijn geformuleerd in resultaat-/effecttermen, zoals de afspraak om in 2011 de regeldruk met 25% ten opzichte van 2007 te verminderen

¹⁸) Voor de deelvraag op welke wijze de bestuursakkoorden een bijdrage leveren aan het behalen van maatschappelijke effecten, verwijzen wij naar paragraaf 4.1, 4.2.3 en 4.2.4.

¹⁹) Een aantal deelnemers aan de workshop over het bestuursakkoord rijk-provincies is daarnaast van mening dat het behalen van maatschappelijke effecten ook niet zozeer de bedoeling is van het bestuursakkoord rijk-provincies. De bedoeling van dit bestuursakkoord zou volgens deze deelnemers vooral het maken van (proces)afspraken over bestuurlijke en financiële verhoudingen zijn.

- *logische redentie*; de afspraken over het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden passen bij de afspraken over de rol en taken van provincies
- *onderlinge verhouding tussen beleidsterreinen*; hoewel het versterken van het profiel van de provincies op het regionale omgevingsbeleid het doel is, bepaalt in de afspraken over het samenwerken aan een groter maatschappelijk resultaat de verkokerde departementale indeling (en niet de maatschappelijke vraagstukken) de verhouding tussen de beleidsterreinen
- *gelijkluidende formuleringen*; de afspraken zijn nietijkluidend geformuleerd in termen van na te streven doelen, daarop gerichte inspanningen en ervoor benodigde middelen.

En het bestuursakkoord rijk-gemeenten beoordelen wij op de gegeven criteria als volgt:

- *concreetheid*; de afspraken zijn zowel geformuleerd in proces- als in resultaat-/effecttermen. Het meest sprekende voorbeeld van de formulering van afspraken in resultaat-/effecttermen vormt de centrale doelstelling van 25% minder criminaliteit en overlast in 2010 ten opzichte van 2002
- *logische redentie*; in de afspraken over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten is geredeneerd vanuit de bijdragen van het rijk en de gemeenten
- *onderlinge verhouding tussen beleidsterreinen*; in de afspraken over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten is geprobeerd de maatschappelijke vraagstukken de verhouding tussen de beleidsterreinen te laten bepalen
- *gelijkluidende formuleringen*; de afspraken zijn nietijkluidend geformuleerd in termen van na te streven doelen, daarop gerichte inspanningen en ervoor benodigde middelen.

4.2.3 In hoeverre zijn de bestuursakkoorden geïmplementeerd?

Wij concluderen dat wat betreft de implementatie de bestuursakkoorden in relationeel opzicht van grotere betekenis zijn dan in uitvoeringsopzicht. Zoals in de analyse van de werking van het instrument bestuursakkoorden aangegeven, is opvallend vaak door betrokkenen onderstreept dat de bestuursakkoorden een titel verschaffen om het gesprek tussen overheden gaande te houden en elkaar bij de les te houden. Ook als zich veranderingen in de omgeving voordoen – zoals de economische situatie – of als de verhoudingen verslechteren – zoals tussen het rijk en de provincies (ondanks dat het kabinet Balkenende IV het verbeteren van de bestuurlijke verhoudingen van belang vond). Voor de bestuurlijke verhoudingen is het gaande blijven van het gesprek tussen overheden een waarde op zich.

Wat betreft de betekenis van de bestuursakkoorden in uitvoeringsopzicht, concluderen wij dat de uitvoering van het bestuursakkoord rijk-provincies op een aantal punten wel en op een aantal punten niet goed uit de verf komt. De uitvoering van de (proces)afspraken over bestuurlijke verhoudingen en kwaliteit van de dienstverlening loopt over het algemeen redelijk tot goed. De uitvoering van bijna de helft afspraken over decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden loopt echter niet goed. De afspraken op het beleidsterrein van LNV zijn hiervan een goede illustratie. Voor een goede implementatie van de bestuursakkoorden zou het commitment van de vakdepartementen op de afspraken over het decentraliseren van taken en bevoegdheden groter moeten zijn. Daarnaast verslechteren de verhoudingen tussen het rijk en de provincies (verder) als het kabinet het mede op basis van het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen verantwoord acht het provinciefonds met ingang van 2011 structureel met € 300 mln. te verlagen. Overigens is dat door de Raad voor de financiële verhoudingen onderzoek wordt gedaan naar de financiële verhouding in den brede, één van de (financiële) afspraken uit het bestuursakkoord.

De uitvoering van het bestuursakkoord rijk-gemeenten komt vrij goed uit de verf. De uitvoering van de afspraken over bestuurlijke en financiële verhoudingen, kwaliteit van de dienstverlening en bijdragen van gemeenten aan maatschappelijke resultaten loopt over het algemeen redelijk tot goed. Wel blijkt dat betrokkenen soms ervaren dat de bekendheid met het bestuursakkoord bij gemeenten beperkt is. Ook zouden individuele gemeenten selectief zijn in de afspraken waaraan ze uitvoering geven. Daarnaast illustreert de uitvoering van de afspraken over veiligheid dat na de totstandkoming van het bestuursakkoord er nog de nodige discussie plaatsvindt. Tegelijkertijd illustreert de uitvoering van deze afspraken dat de gemaakte afspraken helpen om elkaar aan te spreken en waar nodig afspraken te maken over een intensivering.

Wat ons met betrekking tot de deelvragen over de stand van zaken²⁰⁾ opvalt, is dat rijk, gemeenten en provincies de voortgang afzonderlijk monitoren. Dit leidt soms tot een verschillend beeld van de uitvoering van de bestuursakkoorden (zoals bij het ministerie van BZK en het IPO over de uitvoering van de afspraken over decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden). Bij de monitoring ligt de focus van het rijk op de afgesproken inspanningen, van de provincies op de afspraken over het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden, en van de gemeenten op een groot aantal outcome-indicatoren.

²⁰⁾ Voor de deelvragen wat de stand van zaken omtrent de uitvoering van de bestuursakkoorden is en wat de verwachting is voor de haalbaarheid van de uitvoering van de volledige bestuursakkoorden, verwijzen wij naar het antwoord op de hoofdvraag in hoeverre de bestuursakkoorden zijn geïmplementeerd. Conform de afbakening van de opdracht – een evaluatie van de bestuursakkoorden op hoofdlijnen – hebben wij geen aparte analyse gemaakt van de stand van alle afspraken uit de bestuursakkoorden, maar gebruik gemaakt van de al beschikbare informatie.

Gemeenschappelijk akkoordbeheer had niet alleen voor de hand gelegen, maar zou ook voor meer gezamenlijkheid in de uitvoering van de bestuursakkoorden hebben kunnen zorgen.

Wat betreft de deelvraag over of provincies en gemeenten over voldoende hulpbronnen beschikken om de bestuursakkoorden om te zetten in concrete activiteiten, concluderen wij dat dit in het algemeen het geval is. Er zijn afspraken gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de financiële verhoudingen. Afspraken over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten en het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden vragen echter om meer dan voldoende hulpbronnen (vergelijk paragraaf 4.1).

Wat betreft de deelvraag of het aanvullend beleidsakkoord heeft geholpen om de afspraken in de bestuursakkoorden om te zetten in concrete activiteiten, concluderen wij dat dit niet aantoonbaar het geval is.

4.2.4 *In welke mate zijn de bestuursakkoorden sturend geweest in het op gang brengen van activiteiten gericht op de aanpak van maatschappelijke problemen?*

Wij concluderen dat de bestuursakkoorden tot op zekere hoogte sturend zijn geweest in het op gang brengen van activiteiten gericht op de aanpak van maatschappelijke problemen. De bestuursakkoorden zijn vooral agendasettend en legitimerend; ze vormen zowel een inhoudelijk kader als een procesmatig kader in de onderlinge verhoudingen. Het bestuursakkoord rijk-provincies is sturend geweest wat betreft de taakverdeling tussen de bestuurslagen en de bijbehorende activiteiten gericht op het versterken van het profiel van de provincies op het regionale omgevingsbeleid. Het bestuursakkoord rijk-gemeenten is sturend geweest wat betreft het bepalen van de inhoudelijke agenda, waarmee rijk en gemeenten samen willen werken.

Wat betreft de deelvraag of er als gevolg van de bestuursakkoorden afspraken zijn gemaakt die anders wellicht niet gemaakt hadden kunnen worden, hebben wij voldoende aanwijzingen (van betrokkenen) dat dit het geval is.

Wat betreft de deelvraag of er sprake is van een daling van de aandacht en capaciteitsinzet voor dossiers die niet zijn opgenomen in de bestuursakkoorden, hebben wij geen aanwijzingen (van betrokkenen) dat dit het geval is.

4.3 **Vijf lessen voor eventuele toekomstige bestuursakkoorden**

Een belangrijk doel van de evaluatie van de bestuursakkoorden is lering trekken uit de werking van het instrument bestuursakkoorden voor de toekomst. Welke verbeteringen in proces, inhoud en naleefbaarheid van de toekomstige bestuursakkoorden zijn aan te brengen?

Hierbij hebben wij ons laten inspireren door de suggesties voor verbetering in proces, inhoud en naleefbaarheid van de bestuursakkoorden die de deelnemers aan de workshops hebben gedaan. De suggesties die de deelnemers op een 5-puntsschaal gemiddeld een 4,0 of hoger hebben gescoord zijn weergegeven in kader 6.

Kader 6. Suggesties van deelnemers aan de workshops voor verbetering in proces, inhoud en naleefbaarheid

Bestuursakkoord rijk-provincies

- Zorg aan rijkszijde voor een krachtenbundeling van de ministeries van Algemene Zaken, BZK en Financiën (4,4)
- Start van te voren al met het nadenken over wat je wilt regelen in het bestuursakkoord (4,4)
- Maak duidelijke afspraken over de status van het bestuursakkoord, het gezamenlijke akkoordbeheer, de monitoring en de evaluatiemomenten (4,2)

Bestuursakkoord rijk-gemeenten

- Houd in gedachten dat het niet gaat om hoe effecten bereikt worden, maar dat ze bereikt worden; geef ruimte aan lokale verschillen en oplossingsrichtingen (4,6)
- Sluit bij de monitoring van afspraken zoveel mogelijk aan bij bestaande gegevensbronnen; voorkom administratieve lasten (4,6)
- Maak van de monitoring meer een gezamenlijke activiteit (gezamenlijk bespreken en afspraken over verbetering maken); monitor zowel de effecten als de randvoorwaarden voor de uitvoering (4,0)
- Sluit een akkoord op hoofdlijnen, preciseer daarna. Stel wel financiële kaders vooraf om terugtrekkende bewegingen te voorkomen (4,0)
- Maak niet alleen snel afspraken, maar neem ook de tijd om tot een gemeenschappelijk beeld te komen van het waarom afspraken worden gemaakt (visie/achtergrond) (4,0)

Of het nieuwe kabinet ervoor kiest opnieuw bestuursakkoorden met provincies en gemeenten te sluiten, is aan het kabinet. Net zoals het aan het IPO en de VNG is om wel of niet opnieuw met het rijk een bestuursakkoord te sluiten, gelet op de inhoud van het coalitieakkoord van het nieuwe kabinet en de ervaringen met de huidige bestuursakkoorden. Duidelijk mag zijn dat er op dit moment in de verhoudingen tussen het rijk en de provincies meer onvrede zit dan in de verhoudingen tussen het rijk en de gemeenten. Een nieuw bestuursakkoord kan echter ook een moment zijn om achter deze onvrede een punt te zetten.

In onze opvatting rust echter op alle betrokkenen de plicht om te proberen er samen uit te komen. Een gezamenlijke agenda van rijk, provincies en gemeenten met afspraken over ambities, prestaties en geld is een groot goed, ook richting de burger. De opgave waar de overheid voor staat (zie de brede heroverwegingen) maakt het er niet gemakkelijker op²¹), maar wel noodzakelijker dat het gesprek tussen overheden gaande blijft.

Hierna werken wij vijf lessen voor de toekomst uit die kunnen worden getrokken op basis van de bevindingen en conclusies over de werking van het instrument bestuursakkoorden. Enkele lessen lijken misschien vanzelfsprekend te zijn. Toch spreken de bevindingen met betrekking tot de totstandkoming en de implementatie van de bestuursakkoorden boekdelen, en zijn dit de lessen die kunnen worden geleerd. De lessen zijn dan ook minder vanzelfsprekend dan ze misschien lijken. Juist omdat, gelet op de autonomie én onderlinge afhankelijkheden, aan de totstandkoming van een nieuw bestuursakkoord altijd onderhandelingen vooraf zullen gaan.

Les 1 *Ontwikkel een gemeenschappelijk beeld van het doel van het te sluiten bestuursakkoord*

De eerste les die kan worden getrokken, is dat het belangrijk is om met elkaar de tijd te nemen om een gemeenschappelijk beeld te vormen van het doel van een te sluiten bestuursakkoord. De bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten leren dat de betekenis van een te sluiten bestuursakkoord nogal kan verschillen, en dat betrokkenen daar niet altijd eenzelfde beeld bij hebben. Pas als met elkaar een dergelijk gemeenschappelijk beeld is gevormd, is het mogelijk een bestuursakkoord krachtig te verwoorden en verbeelden zodanig dat (vak)departementen, provincies en gemeenten zich erin herkennen.

Wij bevelen, gelet op de voorkeur een bestuursakkoord relatief snel te sluiten, aan om ambtelijk het vormen van een gemeenschappelijk beeld van het doel van het te sluiten bestuursakkoord alvast gezamenlijk voor te bereiden. Afhankelijk van wat partijen willen en waar kunnen maken, en rekening houdend met elkaars autonomie en verantwoordelijkheden kan het doel van een te sluiten bestuursakkoord als volgt variëren:

- regelen van de bestuurlijk en financiële verhoudingen tussen overheden
- bepalen van de inhoudelijke agenda (aan te pakken beleidsopgaven, te volgen strategie, agenda voor bestuurlijk overleg), waarmee overheden willen samenwerken
- afspraken maken over gezamenlijk na te streven doelen, door overheden te leveren inspanningen en ervoor benodigde middelen.

²¹) Eén van de varianten in de brede heroverweging openbaar bestuur is zelfs om het middenbestuur (de provincies en waterschappen) af te schaffen.

Bij het vormen van een gemeenschappelijk beeld van het doel van het te sluiten bestuursakkoord, is ook de vraag aan de orde of rijk, provincies en gemeenten één of twee aparte bestuursakkoorden sluiten. Tijdens de kabinetsformatie kan hierop al worden ingespeeld.

Betrokkenen zijn van mening dat het (voor de eerste keer) sluiten van twee aparte bestuursakkoorden in het algemeen goed heeft gewerkt. De meeste betrokkenen spreken een voorkeur uit om opnieuw twee bestuursakkoorden te sluiten. Gelet op de bevindingen met betrekking de totstandkoming en de implementatie van de bestuursakkoorden onderschrijven wij deze voorkeur. Het sluiten van twee bestuursakkoorden heeft als voordeel dat afspraken meer op maat en daardoor concreter kunnen worden geformuleerd. Wel plaatsen wij daarbij de kanttekening dat het sluiten van één bestuursakkoord als meerwaarde heeft dat de onderlinge verhoudingen en samenwerking tussen provincies en gemeenten beter geregeld kunnen worden²²). Ook kan het sluiten van één bestuursakkoord de voorkeur hebben als het bestuursakkoord, gelet op de opgave waar de overheid voor staat, meer het karakter van ‘het verdelen van de pijn’ heeft.

Tot slot kan het nieuwe kabinet er ook voor kiezen om niet opnieuw een bestuursakkoord te sluiten met provincies en gemeenten. Net zoals het IPO en/of de VNG ervoor kunnen kiezen niet opnieuw met het rijk een bestuursakkoord te sluiten, gelet op onder meer de inhoud van het coalitieakkoord van het nieuwe kabinet (het niet op deze manier willen ‘verdelen van de pijn’). In dat geval bevelen wij aan om te zoeken naar alternatieven om het gesprek tussen overheden wel gaande te houden. Bijvoorbeeld een goed voorbereid halfjaarlijks overleg, waarin per punt afspraken kunnen worden gemaakt (vergelijk bijvoorbeeld het halfjaarlijks bestuurlijk overleg over het MIRT).

Les 2 *Werk tijdens de totstandkoming aan eigenaarschap bij vakdepartementen, provincies en gemeenten*

De tweede les die kan worden getrokken, is dat al tijdens de totstandkoming van een bestuursakkoord aan eigenaarschap bij vakdepartementen, provincies en gemeenten moet worden gewerkt. De bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten leren dat commitment van vakdepartementen, provincies en gemeenten een belangrijk element is in de uitvoering van het bestuursakkoord.

²²) Een variant is het sluiten van twee aparte bestuursakkoorden, maar met eenzelfde hoofdstuk in beide bestuursakkoorden waarin de onderlinge verhoudingen en samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten is geregeld.

Wij bevelen aan om te onderkennen dat noch het ministerie van BZK, het IPO en de VNG in de positie zijn om het commitment van respectievelijk vakdepartementen, provincies en gemeenten op de uitvoering van het bestuursakkoord af te dwingen. En om daar vervolgens naar te handelen. Dit betekent op zoek gaan naar vormen om vakdepartementen, provincies en gemeenten te betrekken in de totstandkoming van een bestuursakkoord om zo te werken aan eigenaarschap. Dit betekent ook op zoek gaan naar passende vormen van besturing en verantwoording. Bijvoorbeeld door te werken met bestuurlijke duo's (vergelijk de bestuurlijke vormgeving van het programma Randstad Urgent). Het commitment van vakdepartementen, provincies en gemeenten op de uitvoering van het bestuursakkoord kan desnoods worden geregeld in de vorm van een aantal procesafspraken. Bijvoorbeeld afspraken over hoe bestuurlijk wordt opgeschaald als partijen de gemaakte afspraken te gemakkelijk opvatten.

Een specifiek punt is hoe om te gaan met bijvoorbeeld een (eenzijdige) 'uitgavenombuiging of lastenverzwaring' of andere vormen van ingrijpende, door het kabinet verantwoord geachte maatregelen. De totstandkoming van het bestuursakkoord rijk-provincies leert dat dit altijd een lastig punt zal zijn voor de onderlinge verhoudingen (en er ook toe zou kunnen leiden dat het IPO en/of de VNG ervoor kiezen niet opnieuw met het rijk een bestuursakkoord te sluiten). Het lijkt in dergelijke gevallen verstandiger om als kabinet voor provincies en/of gemeenten te beslissen over de verdeling over provincies en/of gemeenten.

Les 3 *Redeneer vanuit het maatschappelijke rendement, kies voor een programmatische aanpak*

De derde les die kan worden getrokken, is dat verwacht wordt dat de overheid in een bestuursakkoord redeneert vanuit het maatschappelijke rendement, ook met betrekking tot afspraken over decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. Zeker als de doelstelling van een bestuursakkoord is afspraken te maken over de bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Zonder dat 'het begint bij de burger' een dooddouner mag worden, is opvallend vaak door betrokkenen de wens uitgesproken om "eerst meer visie te ontwikkelen", om "meer prioriteiten te stellen" en om "zakelijke en doortimmerde afspraken te maken".

Wij bevelen aan om te kiezen voor een programmatische aanpak van een te sluiten bestuursakkoord. Het kan, zo denken wij, bijzonder functioneel zijn om meer de scherpste in het gesprek over de totstandkoming en implementatie van een bestuursakkoord op te zoeken via de ideeën over programmamanagement. Hierbij gaat het om het concretiseren van de na te streven doelen, het benoemen van (de kritische samenhang met) de daarop gerichte inspanningen en het er nog explicieter aan relateren van de benodigde middelen. Zo ontstaat een qua redenering en onderbouwing consistente strategie voor een samenhangende uitvoering van het bestuursakkoord.

De keuze voor een programmatische aanpak van een bestuursakkoord vraagt om het aan weerszijden doorbreken van de verkokering. Het vraagt ook om een goede, gezamenlijke ambtelijke voorbereiding. Deze ambtelijke voorbereiding vraagt aandacht, omdat de onzekerheid die de opgave waar de overheid voor staat met zich meebrengt, een goede voorbereiding er niet gemakkelijker opmaakt. In het bijzonder voor het te sluiten bestuursakkoord rijk-provincies is, gelet op de brede heroverweging openbaar bestuur en de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen het risico dat opnieuw de afbakening van de rol en taken van provincies voorop staat in plaats van het samen werken aan maatschappelijke resultaten.

Les 4 *Organiseer de uitvoering; geef de veranderingsopgave voor rijk, provincies en gemeenten vorm*

De vierde les die kan worden getrokken, is dat het belangrijk is om ook de uitvoering van een bestuursakkoord te organiseren. De bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten leren dat om een bestuursakkoord in uitvoeringsopzicht van betekenis te laten zijn, de bijbehorende veranderingsopgave vorm moet worden gegeven. Afspraken over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten en het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden vragen om meer dan alleen een beleidsinhoudelijke en taaktechnische uitwerking.

Wij bevelen aan om bij de totstandkoming van een te sluiten bestuursakkoord een gezamenlijke veranderstrategie af te spreken, rekening houdend met dat wat tot nu toe is bereikt. Deze veranderstrategie heeft betrekking op de organisatiepolitieke en organisatieculturele uitwerking van de afspraken over het samenwerken aan maatschappelijke resultaten en het decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden. Met andere woorden: hoe rusten we rijk, provincies en gemeenten voldoende toe om het bestuursakkoord goed uit te voeren? Daarbij gaat het onder meer om:

- het voortdurend herbevestigen, bijstellen of vernieuwen van het beeld op van het doel van het bestuursakkoord (vergelijk les 1)
- het voortdurend werken aan commitment van vakdepartementen, provincies en gemeenten op de uitvoering van het bestuursakkoord (vergelijk les 2)
- het vakdepartementen leren omgaan met hun systeemverantwoordelijkheid en het toerusten van provincies en gemeenten op hun uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit (het vermogen om gedecentraliseerde taken goed uit te voeren en verantwoording af te leggen over landelijke doelen).

Les 5 *Doe aan gemeenschappelijk akkoordbeheer*

De vijfde les die kan worden getrokken, is dat het belangrijk is om aan gemeenschappelijk akkoordbeheer te doen. De bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten leren dat gemeenschappelijk akkoordbeheer voor meer gezamenlijkheid in de uitvoering van een bestuursakkoord kan zorgen.

Bovendien ligt gemeenschappelijk akkoordbeheer voor de hand bij de keuze voor een programmatische aanpak van een bestuursakkoord (vergelijk les 3). Bij de ideeën over programmamanagement gaat het ook om het ervoor zorgen dat het bestuursakkoord daadwerkelijk uitgevoerd en waar nodig tijdig bijgesteld wordt.

Wij bevelen aan om bij de totstandkoming van een te sluiten bestuursakkoord afspraken te maken over het gewenste akkoordbeheer. Afhankelijk van het doel van een te sluiten bestuursakkoord kunnen ook de vorm van besturing en verantwoording (en eventueel toezicht) verschillen. Van redelijk losjes gekoppeld zoals bij de bestuursakkoorden rijk-provincies en rijk-gemeenten, tot een strakkere vorm van governance. Bij alle vormen van besturing en verantwoording hoort een set van indicatoren, randvoorwaarden voor de uitvoering en overleg- c.q. evaluatiemomenten. Dit laatste zijn de momenten om elkaar aan te spreken, afspraken te maken over een intensivering of zonodig bijstelling van het bestuursakkoord.

Begeleidingscommissie

Leden begeleidingscommissie

De leden van de begeleidingscommissie zijn:

- mevrouw dr. M.S. Groot, kennisadviseur, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- de heer H.W. Meihuizen, coördinerend beleidsmedewerker Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (tot begin maart 2010)
- mevrouw drs. E.C. Poppe, coördinerend beleidsmedewerker Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vanaf begin maart 2010)
- mevrouw mr. Y.C.C. Sinnige, programmaleider bestuursakkoord, Interprovinciaal Overleg
- de heer drs. Ph. van Veller, directiesecretaris, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- de heer drs. G. Wenneker, beleidsmedewerker Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Overleg begeleidingscommissie

Over de voortgang en de resultaten van de evaluatie van de bestuursakkoorden Rijk-provincies en Rijk-gemeenten is op een aantal momenten met de begeleidingscommissie overlegd:

- 18 februari 2010: bespreken aanpak en selectie punten bestuursakkoorden
- 19 april 2010: bespreken eerste bevindingen en opzet workshops
- 28 april 2010: bespreken opzet rapport
- 11 mei 2010: bespreken concept rapport.

Literatuurlijst

- Akkoord rijk en provincies 2008*
Bestuursakkoord rijk-provincies
Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof & N. Karsten (2008), *Decentralisatie als opgave; een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid 1993-2008*
Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie
Commissie Boorsma (2009), *De toekomst van de financiële verhouding tussen rijk en provincies*
Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008), *Ruimte, Regie en Rekenschap*
Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008), *Vertrouwen en verantwoorden; voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*
Interprovinciaal Overleg (2009), *Akkoord in uitvoering; jaarbericht 2009 uitvoeringsprogramma bestuursakkoord*
Interprovinciaal Overleg (2008), *Uitvoeringsprogramma bestuursakkoord rijk-provincies 2008-2011*
Manifest bestrijding overlast en verloedering
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Toelichting evaluatie bestuursakkoorden*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Uitvoering afspraken bestuursakkoorden*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2005), *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*
Overheden over toekomst; Bestuursakkoord Nieuwe Stijl
Outcome(-indicatoren) uitwerking bestuursakkoord rijk-VNG
Raad van State (2009), *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan; tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*
Raad voor de financiële verhoudingen (2009), *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen rijk en provincies*
Samen aan de slag; bestuursakkoord rijk en gemeenten
Samen werken, samen leven; beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2007-2011
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009), *Monitoring van het bestuursakkoord; eindrapportage*
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2006), *Manifest van de gemeenten Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*

Lijst geïnterviewde personen

Bestuursakkoorden algemeen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (13 april 2010)

- de heer G.J. Buitendijk, directeur Openbaar Bestuur en Democratie
- mevrouw drs. A.C. van Es, directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (11 maart 2010)

- mevrouw drs. A.M. Betten, projectleider Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen
- mevrouw drs. G.J. Lautenbach, clusterhoofd Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen.

Interprovinciaal Overleg (8 april 2010)

- de heer drs. M.J. van den Berg, voorzitter Regieteam uitvoeringsprogramma bestuursakkoord (tevens Commissaris van de Koningin voor Groningen)
- de heer drs. G. Beukema, algemeen directeur *)
- mevrouw mr. Y.C.C. Sinnige, programmaleider bestuursakkoord *)
- de heer mr. H.A. Timmerman MBA, provinciesecretaris provincie Overijssel *)
- mevrouw drs. J. Compagner, contactpersoon provincie Overijssel uitvoeringsprogramma bestuursakkoord (toehoorder).

*) Tevens lid Regieteam uitvoeringsprogramma bestuursakkoord.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

- de heer mr. R.J.J.M. Pans, voorzitter directieraad
- de heer drs. Ph. van Veller, directiesecretaris.

Bestuursakkoord Rijk-provincies (beleidsterrein LNV)

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (6 april 2010)

- mevrouw ir. A.N. Wouters, directeur-generaal.

Interprovinciaal Overleg (8 april 2010)

- de heer drs. G. Beukema, algemeen directeur.

Bestuursakkoord Rijk-provincies (financiële afspraken)

Ministerie van Financiën (12 april 2010)

- de heer drs. M. Geschiere, senior inspecteur Inspectie der Rijksfinanciën
- de heer drs. E.B.K. Van Koesveld, plaatsvervangend directeur Inspectie der Rijksfinanciën.

Interprovinciaal Overleg (8 april 2010)

- de heer drs. G. Beukema, algemeen directeur
- de heer R. Frederiksz, coördinerend senior adviseur financiën.

Bestuursakkoord Rijk-gemeenten (bestuurskracht van en samenwerking tussen gemeenten)

Ministerie van Algemene Zaken (6 april 2010)

- mevrouw mr.drs. J.S. Clarisse, adviseur Kabinet Minister-President.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging van Nederlandse Gemeenten (12 april 2010)

- de heer ir. J.N. Rozendaal, hoofd Programma Krachtig Bestuur (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- mevrouw drs. B. Steenbergen MPA, directeur Programma Krachtig Bestuur (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- mevrouw J.M. Bakker, afdelingshoofd Bestuur, Veiligheid en Informatie (Vereniging van Nederlandse Gemeenten *).

*) Niet aanwezig bij interview.

Bestuursakkoord Rijk-gemeenten (veiligheid)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging van Nederlandse Gemeenten (12 april 2010)

- mevrouw drs. M. Braam, coördinerend beleidsmedewerker Veiligheid en Bestuur (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- mevrouw drs. J.M.H. Schreck, projectleider (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- de heer mr. A.P. Kaland, beleidsadviseur bestuurlijke en juridische zaken (Vereniging van Nederlandse Gemeenten *)
- de heer W. Oosterveld, beleidscoördinator gemeente Helmond.

*) Niet aanwezig bij interview.

Lijst deelnemers workshops

Workshop bestuursakkoord Rijk-provincies (22 april 2010)

- mevrouw Betten, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- de heer Van Dijk, provincie Zuid-Holland
- de heer Faber, Interprovinciaal Overleg
- de heer Geschiere, ministerie van Financiën
- mevrouw Korevaar, provincie Utrecht
- de heer Oolbekkink, provincie Utrecht
- de heer Ploeger, Interprovinciaal Overleg
- mevrouw Poppe, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- de heer Roëll, provincie Limburg
- de heer Rozendaal, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- mevrouw Sinnige, Interprovinciaal Overleg
- mevrouw Smulders, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Workshop bestuursakkoord Rijk-gemeenten (27 april 2010)

- de heer Boonstra, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
- mevrouw Khoenkhoen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- mevrouw Lautenbach, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- de heer Palstra, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- mevrouw Poppe, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- mevrouw Tempelman, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- de heer Vast, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
- de heer Van de Waart, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.