

Perspectief op interbestuurlijke samenwerking: Beelden van het rijk en decentrale overheden kwantitatief vergeleken

Datum 11 mei 2021

Auteurs Caspar van den Berg, Alexandre Belloir en Mariet de Boer

Caspar van den Berg is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Alexandre Belloir promoveert aan de Rijksuniversiteit Groningen op een dissertatie over het functioneren van centrale overheidsorganisaties internationaal vergeleken

Mariet de Boer is adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur

### **Relevantie en achtergrond**

Steeds meer grote opgaven pakt het Rijk samen met gemeenten, provincies en waterschappen op. Hoewel het Rijk zich daarbij voorneemt om zich als gelijkwaardig partner op te stellen, loopt dat in de praktijk vaak mis. Vandaar dat de minister van BZK de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft gevraagd te adviseren op welke manier het Rijk een goede en effectieve partner kan zijn voor de medeoverheden, zodat er gezamenlijk tot de gewenste resultaten kan worden gekomen voor maatschappelijke opgaven. Deze vraag is beantwoord in het ROB-advies *Rol nemen, ruimte geven: advies over de rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Als onderdeel van dit adviestraject heeft de ROB gemeend een kwantitatief onderzoek uit te moeten voeren om zicht te krijgen op aard en omvang van de spanning in de verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden. We hebben ambtenaren op rijks-, provincie-, waterschaps- en gemeenteniveau en bij gemeenschappelijke regelingen ondervraagd hoe zij aankijken tegen interbestuurlijke samenwerking en welke knelpunten zij daarbij waarnemen. In deze deelrapportage doen wij verslag van dit onderzoek.

### **Methode**

Het survey-onderzoek is afgenomen via het *Flitspanel*, dat beheert wordt door ICTU en geldt als een voor Nederland uniek internetpanel bestaande uit meer dan 10.000 werknemers in de (semi-)publieke sector. Van alle panelleden zijn achtergrondgegevens bekend, waardoor een selectie gemaakt kon worden met daarin de ambtenaren van rijksoverheidsorganisaties, provincies, waterschappen, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Op basis van deze selectie kunnen we representatieve uitspraken doen voor de voor ons belangrijke doelgroepen. Het onderzoek liep van 7 juli 2020 tot en met 30 juli

**Datum**  
11 mei 2021  
**Kenmerk**

2020. Dit heeft geresulteerd in een breed overzicht van de verschillende ervaringen van ambtenaren rondom het Rijk in interbestuurlijke samenwerking.

In totaal werden 2.721 panelleden uitgenodigd, waarvan 1.394 de survey ook daadwerkelijk invulden, dat wil zeggen een respons ratio van 51 procent. Dat is aanmerkelijk hoger dan de gemiddelde respons ratio van Flitspanel-onderzoeken, dat rond de 40 procent ligt. Voor de doelgroep rijksoverheid kwamen 529 ingevulde vragenlijsten terug (50 procent), voor de decentrale overheden kwamen 865 ingevulde vragenlijsten terug (52 procent). Voor dit onderzoek zijn de resultaten van beide groepen respondenten samengevoegd voor de analyse. Op deze manier konden er zowel algemene trends geïdentificeerd worden, als vergelijkingen getrokken worden tussen de twee groepen respondenten. Het vergelijken van de antwoorden van de twee groepen respondenten heeft als resultaat dat er verschillen kunnen worden geïdentificeerd in het soort knelpunten die beide groepen ambtenaren tegenkomen in interbestuurlijke samenwerking. De identificatie van deze verschillen is een belangrijke stap in de probleemanalyse voor het adviesrapport.

De survey bevat 35 vragen. Hiervan gaan 26 vragen direct in op de ervaringen van respondenten met interbestuurlijke samenwerking en mogelijke beperkende factoren hierin. 26 stellingen gaven mogelijke factoren aan die als knelpunten bij interbestuurlijke samenwerking ervaren kunnen worden. De vraag is als volgt gesteld:

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

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

De 26 stellingen zijn ingedeeld in vier categorieën, te weten: (1) doelen; (2) spelregels en verantwoording; (3) relatie; en (4) middelen. Zodoende wordt duidelijk welke typen factoren een rol spelen bij interbestuurlijke

**Datum**  
11 mei 2021  
**Kenmerk**

samenwerking en welke elementen volgens respondenten de meeste knelpunten opleveren.

Gegeven de adviesvraag, waarin de minister van BZK o.a. gevraagd heeft om beelden die leven op decentraal niveau over de rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking, hebben we gewerkt met twee vragenlijsten, één bedoeld voor rijksambtenaren (in de context van de rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking “de actor”) en één bedoeld voor ambtenaren op de decentrale niveaus (in de context van de rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking “het lijdend voorwerp”). De vragenlijsten verschilden van elkaar wat betreft de startvragen, en de stellingen waren identiek geformuleerd.

De uitkomsten van de survey zijn op verschillende manieren geanalyseerd. De belangrijkste methode betrof het berekenen van de gemiddelde respons op elke vraag van de ene groep respondenten, waarna het kon worden vergeleken met de gemiddelde respons van de andere groep respondenten. Deze analysevorm is gebruikt, omdat de meerderheid van de vragen (24 van de 26) respondenten vraagt om aan te geven welke rol een bepaalde factor in hun ogen speelt bij interbestuurlijke samenwerking.

Deze methode heeft gezorgd voor inzicht in welke factoren meer of minder problematisch werden bevonden door een specifieke groep ambtenaren. Er is een ANOVA test gebruikt om ervoor te zorgen dat de verkregen resultaten daadwerkelijk significant zijn voor de afgenomen surveys.

### *Beperkingen*

Dit verslag is gebaseerd op de voorlopige resultaten van het afgenomen surveyonderzoek in het kader van het ROB-advies *De rol van het Rijk in interbestuurlijke samenwerking*. Dit betekent dat de volledige analyse van de resultaten nog niet is afgerond en dat deze rapportage slechts een overzicht kan geven van de huidige bevindingen uit de dataset. Deze rapportage is niet gebaseerd op de definitieve wetenschappelijke analyse van de dataset.

Deze dataset wordt in een vervolgtraject nog verder gefilterd en de analyse aangescherpt. De eerste bevindingen uit het *Flitspanel* zijn zeer waardevol, maar achtergrondvariabelen zoals departement, functie, takenpakket en verantwoordelijkheden van respondenten moeten nog verder gescreend worden om ervoor te zorgen dat de resultaten van de survey homogeen en geheel vergelijkbaar zijn.

Dit betekent niet dat de voorlopige resultaten mogelijk incorrect of radicaal significant verschillend zijn ten opzichte van de definitieve analyse, maar eerder dat de precieze details van bepaalde resultaten van de definitieve analyse kunnen verschillen met de voorlopige resultaten in dit paper.

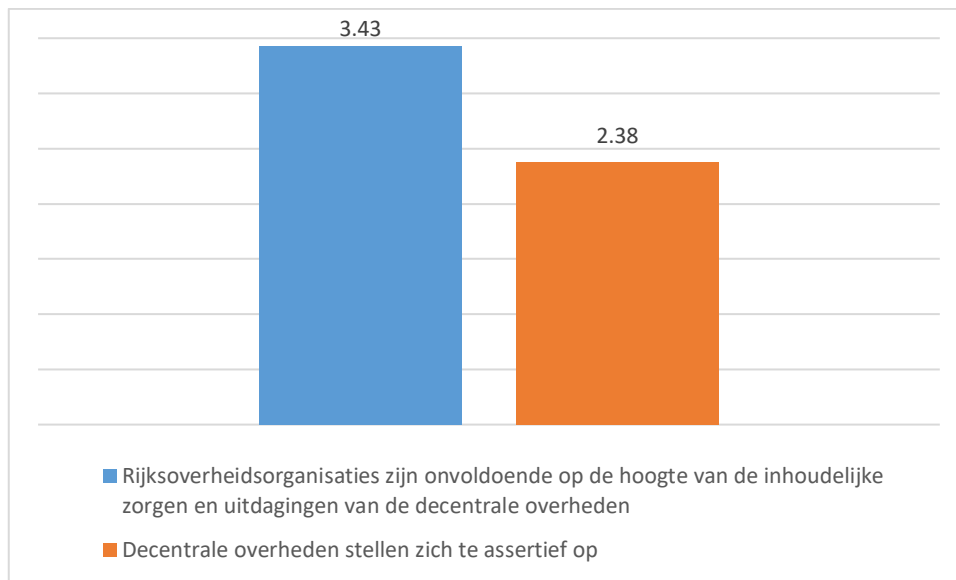
## **Resultaten**

Dankzij de brede opzet van de survey konden uit de dataset een aantal interessante resultaten worden gehaald. De resultaten kunnen worden opgedeeld in drie thema's. De eerste set resultaten betreft de factoren die het meeste en minste als belemmerend worden ervaren bij interbestuurlijke samenwerking. De tweede groep resultaten betreffen verschillen in perceptie van interbestuurlijke samenwerking tussen Rijksambtenaren en ambtenaren werkzaam bij een decentrale overheidsorganisatie of samenwerkingsverband. De derde set resultaten gaat in op opleidingsverschillen tussen ambtenaren in de ervaring van interbestuurlijke samenwerking.

### *1. Relevante factoren bij interbestuurlijke samenwerking*

Uit de antwoorden op de survey blijkt dat dat er een consensus is onder ambtenaren over de belangrijkste factoren die interbestuurlijke samenwerking in de weg staan. In de onderstaande tabel (1) is af te lezen dat de respondenten 'Rijksoverheidsorganisaties zijn onvoldoende op de hoogte van de inhoudelijke zorgen en uitdagingen van decentrale overheden' de belangrijkste hindernis vinden voor succesvolle interbestuurlijke samenwerking (gemiddelde = 3,43 op schaal van 1 tot 5). Uit deze resultaten kan geconcludeerd worden dat meer transparantie en communicatie over de inhoudelijke zorgen en uitdagingen van decentrale overheden wenselijk is zowel vanuit Rijksambtenaren als decentrale ambtenaren.

**Datum**  
 11 mei 2021  
**Kenmerk**



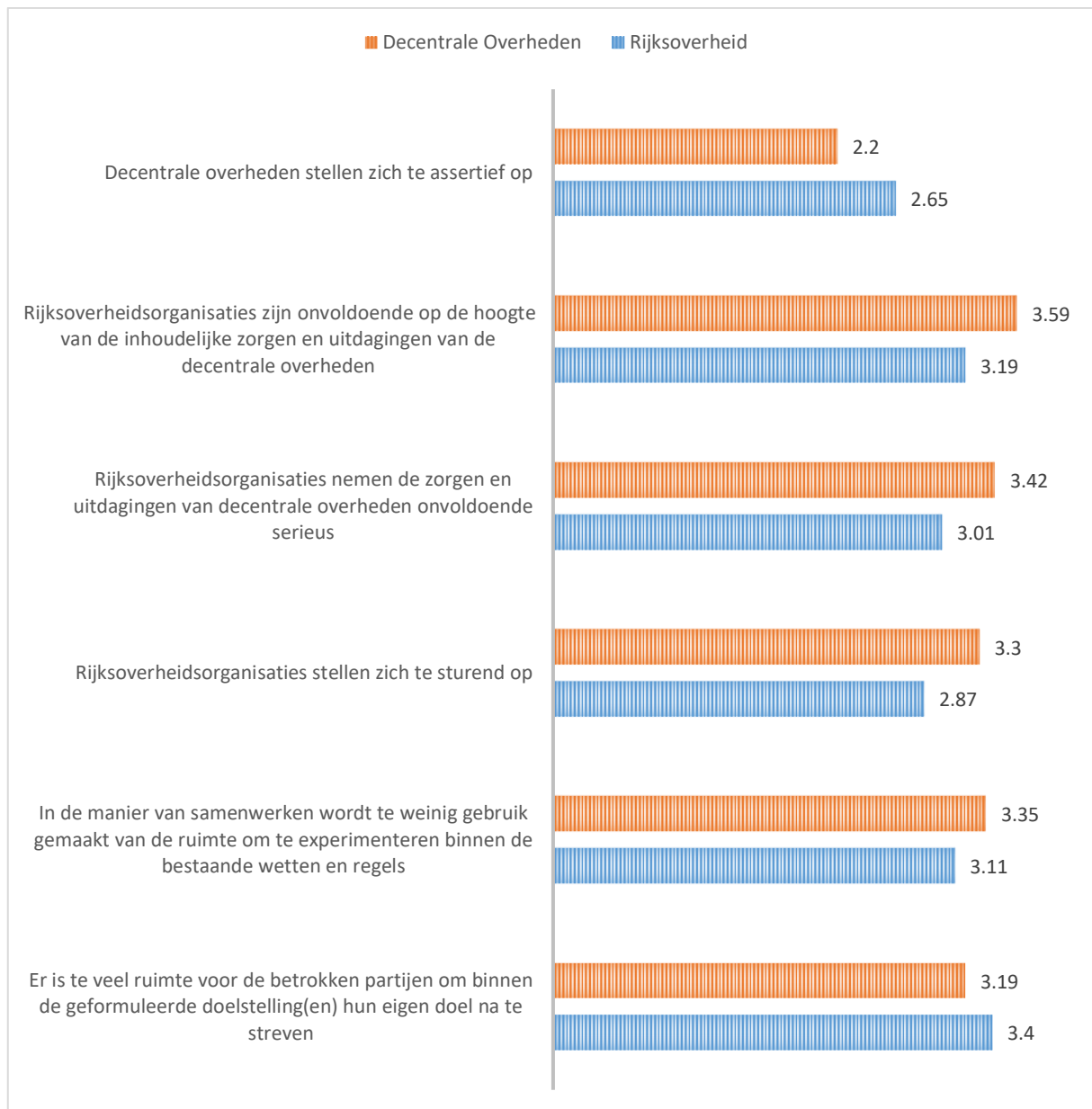
*Tabel 1: Factoren die gezien worden als meest (links) en minst (rechts) problematisch voor interbestuurlijke samenwerking door respondenten*

Anderzijds beschouwen ambtenaren de factor ‘Decentrale overheden stellen zich te assertief op’ als het minste knelpunt bij interbestuurlijke samenwerking (gemiddelde = 2,38 op schaal van 1 tot 5). Dit is niet verrassend, aangezien onvoldoende inzicht over zorgen en uitdagingen van decentrale overheden door het Rijk de belangrijkste zorg van ambtenaren in interbestuurlijke samenwerking is.

## *2. Relevante verschillen in resultaten van Rijksambtenaren en decentrale ambtenaren*

In de vergelijking van de antwoorden van de surveys afgenomen bij Rijksambtenaren en decentrale ambtenaren kwamen zes relevante verschillen naar voren. De eerste twee verschillen in resultaten uit de onderstaande tabel (2) komen overeen met de twee factoren eerder beschreven in tabel 1. Gemiddeld vinden de twee groepen respondenten de factoren uit tabel 1 het meest en minst relevant in interbestuurlijke samenwerking, maar zoals te zien in tabel 2 zijn er wel verschillen zichtbaar tussen de twee groepen. De respondentengroep bestaande uit Rijksambtenaren vinden bijvoorbeeld dat decentrale overheden zich assertiever opstellen, dan de respondentengroep bestaande uit decentrale ambtenaren.

**Datum**  
 11 mei 2021  
**Kenmerk**



*Tabel 2: De factoren die verschillend worden gewaardeerd door Rijksambtenaren en decentrale ambtenaren in interbestuurlijke samenwerking.*

Uit de resultaten blijkt dat er verschillen bestaan in hoe Rijksambtenaren en decentrale ambtenaren kijken naar interbestuurlijke samenwerking, maar deze verschillen zijn niet groot. In het meest extreme geval verschillen de twee groepen respondenten met elkaar van mening op minder dan 0.5 punt op schaal van 1 tot 5 ('Decentrale overheden stellen zich te assertief', gemiddeld verschil

**Datum**  
11 mei 2021

**Kenmerk**

van 0,45 punt). Dit is een opvallende bevinding van het surveyonderzoek: de resultaten zijn zeer homogeen. Er heerst een hoge mate van overeenstemming tussen ambtenaren bij het Rijk en de decentrale overheden over de belangrijkste knelpunten bij interbestuurlijke samenwerking. De puzzel die zich hierbij voordoet, is: als het Rijk en de decentrale overheden het eens zijn over wat er misgaat in interbestuurlijke samenwerking, waarom gaat deze zaken dan nog steeds mis?

**Datum**  
11 mei 2021  
**Kenmerk**





**Datum**  
11 mei 2021  
**Kenmerk**

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

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

Rijksambtenaren zien de volgende factoren als de belangrijkste knelpunten:

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

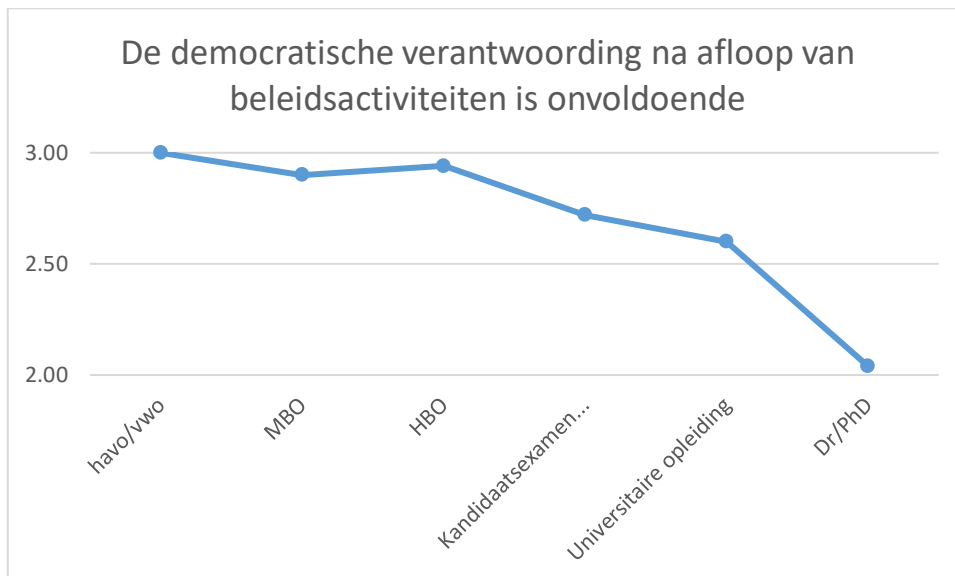
Er is enige variatie tussen de top-6 van beide groepen. Ambtenaren op de decentrale niveaus leggen meer de nadruk op (a) onvoldoende serieus genomen worden, (b) onbenutte experimenteerruimte en (c) teveel sturing vanuit het Rijk. Rijksambtenaren leggen op hun beurt de nadruk op (a) de mogelijkheid om eigen agenda's boven de interbestuurlijke doelen te stellen, en (b) de aanspreekbaarheid op zowel inzet als resultaten. Interessanter en veelzeggender is echter dat voor beide groepen, drie van de top-6 knelpunten overeenkomen.

Er bestaat consensus tussen beide groepen dat veel verbetering te behalen is op de punten (a) kennis van wat er speelt op decentraal niveau; (b) afstemming tussen rijksdepartementen; en (c) menskracht om de samenwerking goed te laten verlopen.

### *3. Verschillen in opleidingsniveau*

**Datum**  
 11 mei 2021  
**Kenmerk**

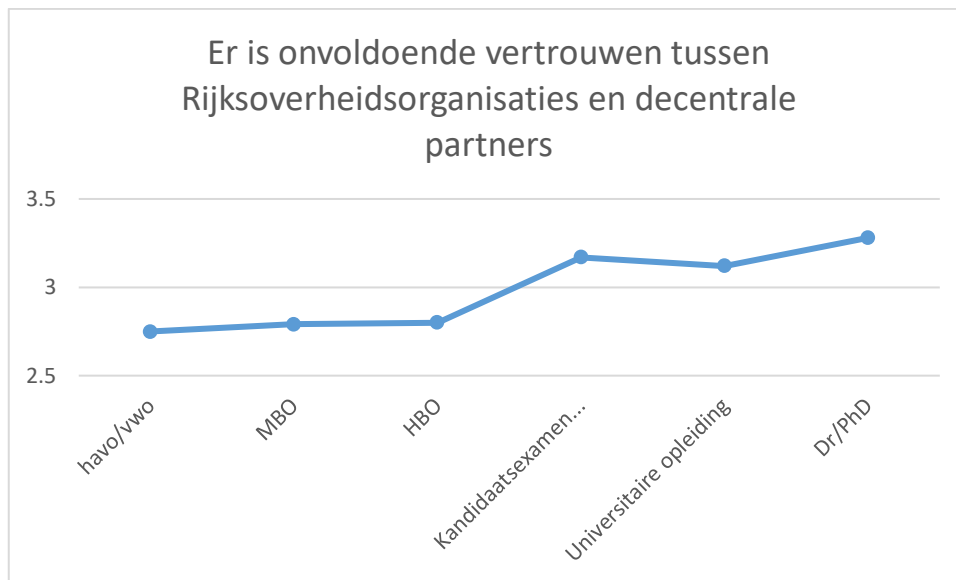
Ondanks de homogene dataset, bleek uit de resultaten wel een relevante achtergrondvariabele in de vorm van opleidingsniveau. Dit is het best te illustreren met de antwoorden op de stelling ‘De democratische verantwoording na afloop van beleidsactiviteiten is onvoldoende’. In de onderstaande tabel (3) is een verband te zien in opleidingsniveau van de respondenten: hoe lager het opleidingsniveau, hoe minder tevreden respondenten zijn over de ex-post democratische verantwoording.



*Tabel 3: Verschil in perceptie over democratische verantwoording na afloop van beleidsactiviteiten per opleidingsniveau.*

Waar tabel 3 de verschillen in antwoorden laat zien per opleidingsniveau, laat de onderstaande tabel (4) juist en homogener beeld zien. De respondenten met een havo-diploma tot een doctorstitel zijn van mening dat er voldoende vertrouwen is tussen Rijksoverheidsorganisaties en de decentrale partners.

**Datum**  
 11 mei 2021  
**Kenmerk**



*Tabel 4: Verschil in perceptie 'Er is onvoldoende vertrouwen tussen Rijksoverheidsorganisaties en decentrale partners' per opleidingsniveau.*

## Conclusie

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

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