

Onderzoek naar de ervaringen met twee jaar
Interbestuurlijk Programma (IBP)

Waarom moeilijk doen als het samen kan



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

30 januari 2020

Opdrachtgever

Programmateam IBP

Contactpersonen

Jasper Sterrenburg (j.sterrenburg@aef.nl / 06-24767404)

Referentie

G1139/ervaringen twee jaar ibp

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Onderzoek	4
1.3 Leeswijzer.....	5
2 Totstandkoming	6
2.1 Programmastart IBP	6
2.2 Aanbevelingen	8
3 IBP-uitgangspunten in de praktijk	10
3.1 Wederzijdse afhankelijkheid	10
3.2 Ruimte per opgave.....	11
3.3 Gelijkwaardig partnerschap	13
3.4 Ambities en middelen in balans	15
3.5 Aanbevelingen	16
4 Organisatie	18
4.1 Programmastructuur.....	18
4.2 Aanbevelingen	20
5 Reflectie	22
Bijlage I – Overzicht respondenten	27
Bijlage II – Afkortingen	29

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2018 is gestart met een interbestuurlijk programma voor de aanpak van grote maatschappelijke opgaven

Met de slogan 'Samen meer bereiken als één overheid' presenteerden het Rijk en de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen (VNG, IPO en UvW) op 14 februari 2018 het Interbestuurlijk Programma (IBP). In de toelichting op het IBP staat dat de grote maatschappelijke uitdagingen om een gezamenlijke (bestuurlijke) aanpak vragen. De spelregels voor deze gezamenlijke aanpak staan beschreven in de programmastart.¹

Circa twee jaar wordt gewerkt aan de uitvoering van het IBP

Na februari 2018 zijn ministeries, gemeenten, provincies en waterschappen aan de slag gegaan met het uitwerken en uitvoeren van de verschillende IBP-opgaven. Over de voortgang hiervan wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer en de ledenvergaderingen van de koepels. Daarnaast is een programmastructuur ingericht waarin het Rijk en de koepels zijn vertegenwoordigd. Communicatie over de voortgang en praktijkvoorbeelden vindt plaats via periodieke nieuwsbrieven, bijeenkomsten en de website www.overheidvannu.nl.

1.2 Onderzoek

Het IBP Programmateam wil een beeld van de ervaringen met het IBP

Dit beeld moet vooral ingaan op de vraag wat het IBP volgens betrokkenen heeft opgeleverd. Wat is er in de praktijk terechtgekomen van de IBP-uitgangspunten? Heeft interbestuurlijke samenwerking tot (andere) resultaten geleid? Hoe hebben medewerkers van het Rijk en de koepels hun betrokkenheid bij de opgaven ervaren?

Voor het onderzoek is gesproken met betrokkenen bij het IBP

Het gaat hierbij om betrokkenen bij de totstandkoming van het IBP en betrokkenen bij de uitwerking van de IBP-opgaven in de afgelopen twee jaar. Met deze mensen is gesproken over de inhoud van het IBP, uitgangspunten, organisatie, resultaten en aandachtspunten voor de toekomst. De belangrijkste observaties uit de gesprekken worden in de volgende hoofdstukken samengevat. In de bijlage staat een overzicht van de respondenten.

¹ <https://www.overheidvannu.nl/over-het-ibp/documenten/publicaties/2018/02/14/programmastart-ibp>

Door het IBP Programmteam is gevraagd om een onderzoek op hoofdlijnen. Dit betekent dat in het rapport wordt ingegaan op de overall ervaringen met het IBP en niet op de ervaringen met en resultaten van afzonderlijke opgaven.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de ervaringen met de totstandkoming van het IBP, hoofdstuk 3 op de ervaringen met de belangrijkste uitgangspunten en hoofdstuk 4 op de ervaringen met de programmaorganisatie. Per hoofdstuk wordt op basis van de bevindingen een aantal aanbevelingen gedaan. Tenslotte geeft hoofdstuk 5 een reflectie op de ervaringen met twee jaar IBP.

2 Totstandkoming

2.1 Programmastart IBP

Zonder uitzondering zijn alle betrokkenen overtuigd van de meerwaarde van interbestuurlijk samenwerken

Hierbij wordt vooral verwezen naar zowel de complexiteit van actuele maatschappelijke opgaven – onder andere rond klimaat, wonen, energietransitie en schuldenproblematiek – als het feit dat de afgelopen jaren veel publieke taken zijn gedecentraliseerd. Dit heeft tot gevolg dat het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen niet alleen intensiever, maar ook op een **andere manier moeten samenwerken** om met deze opgaven resultaat te boeken.

De aanpak van grote maatschappelijke opgaven vroeg om een andere manier van interbestuurlijk samenwerken

Door de complexiteit van de opgaven en de onderlinge afhankelijkheden is bewust gekozen voor een **alternatief voor de traditionele bestuursakkoorden**:

- Meer in gezamenlijkheid vanuit de maatschappelijke opgaven redeneren, minder vanuit het regeerakkoord. Dit punt is gedeeltelijk gerealiseerd. Weliswaar is een deel van de opgaven in gezamenlijkheid gedefinieerd en uitgewerkt, een aanzienlijk deel van de opgaven komt rechtstreeks uit het regeerakkoord (zie volgende pagina).
- Meer denken en handelen vanuit één integrale gezamenlijke programmatische aanpak met de optie om op specifieke thema's of opgaven deelakkoorden te sluiten, minder vanuit sectorale akkoorden aan de voorkant. Dit punt is voor een belangrijk deel gerealiseerd. Er zijn veel minder sectorale akkoorden en bij specifieke opgaven – bijvoorbeeld het klimaatakkoord – zijn alle interbestuurlijke partners betrokken.
- Meer in een transparant proces aan de slag met de opgaven, minder achter de schermen regelen. Bij diverse opgaven werken medewerkers van het Rijk, de koepels en (in een aantal gevallen) gemeenten, provincies en waterschappen in gezamenlijkheid aan de opgaven. Echter, het IBP wordt door de respondenten ook gezien als een 'Haags feestje' (zie hieronder en hoofdstuk 3.2) en is het de vraag of gemeenten, provincies en waterschappen het proces in vergelijking met voorheen als meer transparant ervaren.
- Meer inhoudelijke en financiële ruimte, minder dichtgetimmerde akkoorden. Dit punt is gedeeltelijk gerealiseerd. De decentrale overheden besluiten zelf over de opgaven waaraan ze tijd en geld besteden, dit is niet meer geregeld in allerlei akkoorden. Echter, door verschillen in interpretaties over de financiële condities wordt dit niet altijd zo ervaren (zie hieronder en hoofdstuk 3.4).
- Meer gericht zijn op het in gelijkwaardig partnerschap uitvoeren van maatschappelijke opgaven, minder op het continu toetsen of conform een bestuursakkoord wordt

Andersson Elffers Felix

gehandeld. Dit punt is voor een belangrijk deel gerealiseerd. Bij alle opgaven is het de intentie om te werken op basis van gelijkwaardig partnerschap in plaats van het strak handhaven van afspraken die met elkaar zijn gemaakt. Weliswaar zijn er aandachtspunten bij de manier waarop het gelijkwaardig partnerschap wordt uitgevoerd (zie paragraaf 3.3), toch ervaren respondenten een positieve ontwikkeling.

Aanvankelijk was het voorstel van de koepels om rond een beperkt aantal thema's te experimenteren met een andere manier van interbestuurlijk samenwerken

Deze thema's zijn in 2017 door VNG, IPO en UvW uitgewerkt en betreft onder andere de thema's energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie. De drie koepels hebben in 2017 gesprekken gevoerd met BZK om de komende jaren gezamenlijk met deze opgaven aan de slag te gaan, zonder uitgebreide inhoudelijke en financiële afspraken aan de voorkant. Volgens respondenten van de koepels was het bewust bedoeld om **klein te starten**.

Met de start van het kabinet Rutte III is het aantal opgaven in het IBP flink toegenomen

Eind 2017 verschoof het voornemen van BZK, VNG, IPO en UvW om met een beperkt aantal opgaven te starten naar het uitwerken van een programmatische aanpak inclusief een uitgewerkte programmastart, organisatie, planning en dwarsverbanden tussen opgaven. In de gesprekken met vertegenwoordigers van de koepels komt naar voren dat zij zich destijds overvallen voelden door de wens van ministeries om allerlei opgaven aan het IBP toe te voegen. Respondenten van deze ministeries erkennen dat destijds sprake was van een **gretigheid om opgaven toe te voegen aan het IBP**. Het opnemen van de opgaven in het IBP werd bijna een doel op zich: geen enkel ministerie wilde achterblijven in het genoemd krijgen van één of meerdere beleidsprioriteiten in het IBP.

Vanaf het begin werden de financiële condities verschillend geïnterpreteerd en gecommuniceerd

Onderdeel van de afspraken rond het IBP was een **verhoging van het accres** dat via het gemeente- en provinciefonds bij gemeenten en provincies zou komen. Volgens respondenten van VNG en IPO is in het IBP afgesproken dat deze verhoging vrij besteedbaar zou zijn: gemeenteraden en provinciale staten besluiten waaraan deze middelen worden besteed. Betrokkenen van het Rijk hadden eind 2017 / begin 2018 een ander beeld van de accresverhoging. Bij de ministeries bestond het beeld dat het accres zou worden ingezet voor hun beleidsprioriteit en dat deze middelen toereikend waren om alle IBP-opgaven mee te financieren. Dit verklaart voor een belangrijk deel waarom ministeries hun beleidsprioriteiten in het IBP wilden krijgen: aan die kant bestond het beeld dat gemeenten en provincies de accresverhoging hieraan zouden besteden en dat er geen discussie over financiële middelen voor de opgaven zou zijn. Aan de kant van de ministeries ontstond er dan ook chagrijn toen bleek dat de koepels op afzonderlijke opgaven begonnen te onderhandelen over geld.

Gesprekken over de Programmastart IBP gingen vooral over inhoud en geld, veel minder over een andere manier van samenwerken

Dit is volgens de meeste respondenten een gemiste kans en heeft ertoe geleid dat de **Programmastart IBP meer een beleidsdocument dan een werkdocument** is geworden. Bijeenkomsten van schrijfgroepen werden gedomineerd door discussies over de inhoudelijke uitwerking van de IBP-opgaven. Discussies tussen bestuurders van Rijk, VNG, IPO en UvW gingen vooral over de accresverhoging (de trap-op-trap-af systematiek) en de besteding van het geld. Van alle respondenten kan niemand zich herinneren dat bij de totstandkoming van het IBP is gesproken over de uitgangspunten, werkwijze en het proces van interbestuurlijk samenwerken. Geredeneerd vanuit twee jaar IBP-ervaring was het volgens de respondenten beter geweest om aan de voorkant explicieter te zijn over de spelregels van interbestuurlijk samenwerken (zie verder hoofdstuk 3).

Het IBP kwam in relatief korte tijd in Den Haag tot stand

In de aanloop naar 14 februari 2018 is per maatschappelijke opgave een schrijfgroep aan de slag gegaan met het uitwerken van de teksten. Deze schrijfgroepen bestonden uit vertegenwoordigers van BZK, de betrokken ministeries en de koepels. Uit de gesprekken met respondenten van de koepels komt naar voren dat zij in die tijd een bepaalde haast van het Rijk hebben ervaren. Het nieuwe kabinet wilde snel aan de slag met alle opgaven en bijbehorende programma's waardoor het IBP snel van de grond moest komen. Dit had tot gevolg dat de koepels – vooral de VNG die bij alle opgaven betrokken is – nauwelijks in staat waren om voldoende schrijfcapaciteit te leveren en de achterbannen te betrekken bij de uitwerking. Vanuit de koepels komt het signaal dat zij hier na de totstandkoming van het IBP last van hebben gehad. Gemeenten, provincies en (in mindere mate) de waterschappen zagen het IBP vooral als een 'Haags feestje' waarbij zij niet betrokken waren. De directieleden van de koepels hebben na de Programmastart IBP veel tijd moeten besteden aan presentaties in het land om het IBP aan hun achterban toe te lichten en de leden te overtuigen van het belang ervan.

2.2 Aanbevelingen

Voor het vervolg van interbestuurlijk samenwerken is het belangrijk om met elkaar helderheid te krijgen over welke opgaven zich lenen voor interbestuurlijk samenwerken, de manier waarop dit wordt gedaan en de beoogde resultaten. Mede vanuit de ervaringen van de respondenten met twee jaar IBP adviseert AEF om rekening te houden met de volgende punten:

1. Neem bij aanvang van de interbestuurlijke samenwerking de **tijd** om met elkaar de beelden, wensen en verwachtingen te bespreken. Wat verwachten we ervan? Welke doelen hebben we voor ogen? Wat zijn ieders rollen, posities, agenda's en grenzen? Hoe gaan we hier met elkaar mee om? Dat gesprek is de afgelopen twee jaar lang niet altijd gevoerd. In plaats daarvan is men bij diverse opgaven heel snel overgegaan tot de uitvoering van programmaplannen zonder expliciet te maken wat van elkaar wordt verwacht en wat men in desbetreffende opgave te bieden heeft.
2. Focus op een **overzichtelijk aantal opgaven** waarbij voor alle interbestuurlijke partners de urgentie en het belang van interbestuurlijke samenwerking helder is. Als niet iedereen hetzelfde beeld heeft van de vraag of sprake is van een urgente opgave die alleen met interbestuurlijke samenwerking kan worden gerealiseerd, is het raadzaam om deze er dan niet onder te laten vallen.
3. Het is niet aan te bevelen om lang lopende programma's of andere initiatieven waarbij de verhoudingen en manier van samenwerking al sterk is ingesleten, onder interbestuurlijke samenwerking te hangen. In plaats daarvan moet interbestuurlijke samenwerking zich in de toekomst vooral richten op nieuwe programma's of initiatieven waarbij alle **interbestuurlijke partners het eens zijn over nut en noodzaak** van interbestuurlijk samenwerken.
4. Betrek bij interbestuurlijke samenwerking ook de **politiek van gemeenten, provincies en waterschappen**. Ga met de gemeenteraden, provinciale staten en het algemeen bestuur van waterschappen in gesprek over de opgaven waarbij interbestuurlijk wordt samengewerkt en wat dit betekent voor de interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Bij het huidige IBP was dat lastig in verband met de gemeenteraadsverkiezingen (maart 2018) en de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen (maart 2019). Doordat landelijke, lokale, provinciale en regionale verkiezingen nooit op hetzelfde moment plaatsvinden, is het belangrijk om de politiek vooral mee te nemen in de uitgangspunten

van interbestuurlijk samenwerken en wat dit betekent voor de rol, houding en positie van decentrale overheden. Deze discussie staat los van het moment van verkiezingen.

5. Betrek bij het definiëren van maatschappelijke opgaven ook **andere partners dan overheden** waaronder uitvoerende organisaties, belangenorganisaties en het bedrijfsleven. Dat is bij het huidige IBP slechts incidenteel gebeurd, vooral vanwege de snelheid waarmee de programmastart tot stand kwam. Hierdoor kunnen opgaven nog meer in gezamenlijkheid door alle betrokkenen worden opgepakt in plaats van dat het teveel een ding van de overheid blijft. Daarbij is het belangrijk dat gezamenlijk afspraken worden gemaakt over de beoogde resultaten zodat voor iedereen helder is waartoe interbestuurlijk samenwerken moet leiden.
6. Wees bij de start duidelijk over de termijn waarop resultaten worden beoogd. Interbestuurlijk samenwerken vraagt om een andere manier van samenwerken en is niet vanzelfsprekend op korte termijn geregeld. **Gun elkaar de tijd** om te ontdekken welke opgaven zich wel en niet lenen voor interbestuurlijke samenwerking en wat wel en niet werkt. Bij veel opgaven in het huidige IBP ligt de horizon op de kabinetsperiode van vier jaar. Niet alle opgaven kunnen binnen deze termijn duidelijke resultaten laten zien.
7. Het vervolg op het IBP hoeft niet per definitie in te gaan na de totstandkoming van een volgend regeerakkoord. Rijk, VNG, IPO en UvW moeten **doorlopend het gesprek voeren over de vraagstukken van nu en de toekomst** (niet alleen bij actuele vraagstukken elkaar opzoeken), en de manier waarop hierbij interbestuurlijk wordt samengewerkt. Weliswaar voeren interbestuurlijke partners dit gesprek met elkaar, al wordt de indruk gewekt dat nieuwe vraagstukken en opgaven vooral worden geagendeerd bij het volgende kabinet. Het afwachten van dit moment is niet noodzakelijk.

3 IBP-uitgangspunten in de praktijk

3.1 Wederzijdse afhankelijkheid

Wederzijdse afhankelijkheid gaat zowel over het besef als de wil om de opgaven gezamenlijk aan te pakken

Vanuit de gedachte van interbestuurlijk samenwerken is het belangrijk om als betrokken overheden hierover het gesprek te voeren. Wat houdt de opgave precies in? Wat voegt het toe als we hierin gezamenlijk optrekken? Zijn we ook echt bereid om de opgave gezamenlijk aan te pakken? Uit de gesprekken komt naar voren dat aan de voorkant niet bij alle opgaven gezamenlijk over deze vragen is nagedacht. Dit heeft tot gevolg dat bij de verschillende opgaven de **wederzijdse afhankelijkheid niet overal hetzelfde** is. Voorbeeld: bij de aanpak van de woonopgave is het overduidelijk dat Rijk en decentrale overheden hierin samen moeten optrekken, anders gebeurt er niets. Bij de aanpak van eenzaamheid is deze wederzijdse afhankelijkheid niet voor iedereen even helder. Deze opgave had van de VNG dan ook niet in het IBP gehoeven. Uit deze hoek komt het geluid dat gemeenten deze opgave prima zelf kunnen oppakken en hier geen sprake is van afhankelijkheid van het Rijk?

Er is sprake van verschillen in de ervaren urgentie van maatschappelijke opgaven

In de Programmastart IBP staat dat het IBP zich richt 'op een beperkt aantal urgente opgaven, waar de toegevoegde waarde van het programma duidelijk is'. In het vorige hoofdstuk is al genoemd dat uiteindelijk een groot aantal opgaven in het IBP terecht is gekomen. De urgentie daarvan wordt verschillend ervaren. Voor het Rijk zijn alle opgaven urgent. Dat is ook wel te verklaren: de meeste opgaven staan genoemd in het regeerakkoord en bij bijna alle opgaven – vooral binnen het sociaal domein – zijn bij de ministeries aparte programma's opgezet. Bij gemeenten, provincies en waterschappen wordt deze urgentie op een andere manier ervaren. Vooral bij gemeenten komen alle opgaven – van klimaatadaptatie tot laaggeletterdheid, van regionale economie tot inburgering – samen. Daar moeten **keuzes worden gemaakt over hoeveel aandacht, capaciteit en geld er aan de opgaven wordt besteed**. De ervaring met twee jaar IBP leert dat deze keuzes niet altijd overeenkomen met de wensen, verwachtingen en prioritering van het Rijk. Volgens respondenten was het wenselijk geweest als men hierover bij de start van het IBP duidelijker naar elkaar was geweest.

Wederzijdse afhankelijkheid betekent ook dat iedereen duidelijk is over de rollen en verantwoordelijkheden

Op dit punt is volgens de meeste respondenten door interbestuurlijk samenwerken een verschil waarneembaar ten opzichte van voorgaande jaren. Voorheen gingen discussies tussen overheden over de uitvoering van taken veel meer over bevoegdheden: 'ik ga hierover, jij moet dit doen'. Interbestuurlijk samenwerken heeft de focus verlegd naar het gesprek over

Andersson Elffers Felix

rollen en verantwoordelijkheden. Niet alleen welke rollen en verantwoordelijkheden Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen *hebben*, maar ook welke ze *willen hebben*. **Waar ga je over, waar wil je over gaan, wat is jouw intrinsieke motivatie en waar wil je niet over gaan?** Interbestuurlijke samenwerking helpt hier volgens respondenten zeker bij, al vindt dit gesprek nog niet bij alle thema's vanzelfsprekend plaats. Voorbeelden: wie gaat er over de locaties waar windmolens komen te staan? Wie gaat er over de voorkeursvolgorde zon? Wie gaat er over de organisatie van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering².

Interbestuurlijk samenwerken betekent denken en handelen vanuit één overheid

Het zou niet mogen uitmaken of iets door het Rijk, de gemeente, de provincie of het waterschap wordt georganiseerd. De meeste mensen scharen deze allemaal onder het begrip overheid. Volgens de respondenten hangt interbestuurlijk samenwerken hier mee samen. Ook bij ingewikkelde opgaven is het belangrijk om **gezamenlijk op te trekken en niet naar elkaar te verwijzen of zaken op elkaar af te schuiven**. Een veelgehoord voorbeeld waarbij dit niet goed ging, is de stikstofcrisis. In de media werd uitgebreid verslag gedaan van de afspraken die het Rijk had gemaakt met de provincies, dat de ene na de andere provincie deze afspraken vervolgens relativeerde, dat gemeenten zich onvoldoende gehoord voelden, enzovoorts. Denken en handelen vanuit één overheid wordt via het IBP bij diverse opgaven wel versterkt. Bijvoorbeeld bij opgaven waarbij betrokkenen van verschillende overheden met elkaar een projectteam vormen en ook (een aantal dagen per week) letterlijk bij elkaar zitten om gezamenlijk aan de opgave te werken.

Ook semantiek draagt bij aan denken en handelen vanuit één overheid

Het IBP levert hierin volgens respondenten een positieve bijdrage. Voorheen werd een begrip als 'lagere overheden' veelvuldig gebruikt. Ook werd geregeld gesproken van 'de overheid en gemeenten (of provincies, of waterschappen)'. In de afgelopen twee jaar wordt in veel opgaven gesproken over 'de overheid' waarmee de gezamenlijkheid van Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen wordt bedoeld. Ook worden steeds vaker de begrippen 'decentrale overheden' en 'medeoverheden' gebruikt, wat volgens respondenten veel meer **recht doet aan de positie van gemeenten, provincies en waterschappen**.

3.2 Ruimte per opgave

Interbestuurlijk samenwerken draagt bij aan een verschuiving van sectoraal gericht werken naar opgavegericht werken

Opgavegericht werken is een grote uitdaging die raakt aan de organisatie van de overheid. Overheidsorganisaties zijn nog voor een belangrijk deel georganiseerd vanuit traditionele lijnorganisaties. Dit heeft tot gevolg dat een doelgroep of sector vanuit verschillende overheden (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen) of vanuit verschillende onderdelen binnen de overheid (bijvoorbeeld meerdere ministeries, of verschillende directies binnen een ministerie) aandacht krijgen. Uitgangspunt van opgavegericht werken is dat niet meer vanuit sectoren of doelgroepen wordt geredeneerd, maar **vanuit de maatschappelijke opgave**. Van daaruit werken betrokken overheden met elkaar samen aan een eenduidige aanpak. Respondenten noemen dit de kern van het IBP. Ook wordt deze beweging in diverse opgaven herkend. Tegelijkertijd is er bij betrokkenen nog veel onwetendheid en onduidelijkheid over

² De VWS/JenV kamerbrief van 7 november 2019 over dit onderwerp is het meest genoemde voorbeeld in de gesprekken.

Andersson Elffers Felix

opgavegericht werken: wat is het precies, wat zijn interessante voorbeelden en wat voegt de samenwerking in interbestuurlijke (project- of programma)teams hieraan toe?

Ruimte per opgave betekent meer in gezamenlijkheid uitwerken hoe beoogde doelen worden gerealiseerd

Voorheen werden – bijvoorbeeld in bestuursakkoorden – de beoogde resultaten en bijhorende acties concreet uitgewerkt. In het IBP zijn maatschappelijke opgaven benoemd met het idee dat de interbestuurlijke partners gezamenlijk uitwerken hoe deze worden aangepakt. In het vorige hoofdstuk is genoemd dat bij de programmastart het gesprek teveel ging over de inhoud in plaats van de manier van samenwerken. Bij een deel van de opgaven (bijvoorbeeld vitaal platteland en regionale economie) worden de afgelopen twee jaar in toenemende mate vanuit de beoogde doelen in gezamenlijkheid de acties uitgewerkt. Hierbij vindt ook het gesprek plaats over de ruimte die betrokkenen elkaar geven bij de uitwerking van de opgaven: zowel financieel, verschillende aanpakken in het land, als ruimte voor tussentijdse aanpassingen. Vanuit deze opgaven komt het geluid dat deze manier van werken als positief wordt ervaren. In plaats van alles aan de voorkant te specificeren en voor elkaar te bepalen wat er moet gebeuren, is sprake van een **gezamenlijke beweging richting de beoogde doelen**.

Tot nu toe is er beperkt aandacht voor het expliciteren van dwarsverbanden tussen opgaven

De in de gesprekken genoemde redenen zijn als volgt samen te vatten: **nut en noodzaak van dwarsverbanden worden onvoldoende of helemaal niet gezien en hiervoor wordt geen capaciteit of tijd beschikbaar gesteld**. Bij een aantal opgaven (bijvoorbeeld klimaat) is aan het begin inzichtelijk gemaakt met welke andere opgaven deze samenhangen. Echter, bij de uitvoering kwam al snel de nadruk te liggen op het realiseren van de eigen (programma)doelen en werd het zoeken naar samenhang en synergie met andere opgaven vooral geïnterpreteerd als tijdrovend en onvoldoende relevant voor het verder brengen van de eigen opgave. Enige ondersteuning vanuit het IBP Programmeerteam bij het identificeren en uitwerken van dwarsverbanden vindt een groot deel van de respondenten overigens wel wenselijk.

Het expliciteren van dwarsverbanden tussen opgaven staat in het Haagse bijna synoniem aan ontkokering

Tijdens de gesprekken wordt het begrip ontkokering veelvuldig genoemd: vanuit het interbestuurlijke gedachtegoed zou het wenselijk zijn om te ontkokeren en over de grenzen van de eigen organisatie of het eigen programma heen te kijken. Daar zit ook meteen de aarzeling en terughoudendheid om met dwarsverbanden aan de slag te gaan: ontkokeren gaat immers ook samen met coördinatie, afstemming en overleggen. En dat kost tijd die er niet (voor over) is. Het organisatiemodel van de overheid – vooral het Rijk met de verschillende ministeries, beleidsdirecties en programma's – wordt bijna als excuus gebruikt om niet op zoek te gaan naar dwarsverbanden. Dit betreft vooral het organisatiemodel van de Haagse vierkante kilometer. Bij gemeenten, provincies en waterschappen komen veel maatschappelijke opgaven juist samen en er zijn veel voorbeelden in het land waarbij wordt gewerkt vanuit samenhang tussen opgaven, zoals bijvoorbeeld de koppeling van opgaven in het sociaal en fysiek domein. Ook in Den Haag zijn er nog **veel onbenutte kansen om dwarsverbanden tussen opgaven te leggen**.

3.3 Gelijkwaardig partnerschap

Samenwerken op basis van gelijkwaardig partnerschap is volgens de respondenten de kern van interbestuurlijk samenwerken

Dit uitgangspunt wordt in de gesprekken vaak uitgelegd als:

- het vanuit de eigen rol nagaan wat de toegevoegde waarde voor een opgave is
- bewustzijn van ieders rollen, taken en verantwoordelijkheden
- verdiepen in elkaars agenda, posities en grenzen
- bereidheid om elkaar te helpen
- er als verschillende overheden gezamenlijk uitkomen en
- elkaar niet verrassen.

Volgens het overgrote deel van de respondenten zijn er **met het IBP grote stappen voorwaarts** gezet. De periode voor interbestuurlijk samenwerken wordt vaak in verband gebracht met hiërarchische verhoudingen, het bij wet regelen van de uitvoering van taken en het sterke onderhandelingskarakter van contacten tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. De afgelopen jaren is dit merkbaar veranderd.

Weliswaar zijn er stappen gezet, toch zijn er volgens de respondenten diverse aandachtspunten bij het realiseren van gelijkwaardig partnerschap

Veel gehoorde aandachtspunten:

- Ministeries zouden nog teveel geneigd zijn om **eenzijdig te redenen vanuit het regeerakkoord** in plaats van de gezamenlijke opgaven. Dit punt wordt ook door respondenten van de ministeries onderkend: de wensen van bewindspersonen en vragen uit de Tweede Kamer maken dat het kabinetsbelang soms prevaleert boven het interbestuurlijke belang.
- De **capaciteit** die ministeries aan de opgaven kunnen besteden is het veelvoud van de capaciteit die VNG, IPO en UvW kunnen leveren. Dit werd vooral in de eerste maanden na het ondertekenen van de Programmastart IBP (14 februari 2018) zichtbaar, maar is tot de dag van vandaag een aandachtspunt. Overigens hangt dit punt ook samen met het vermogen van de koepels om hun achterbannen te betrekken bij het uitwerken van de opgaven.
- Gemeenten en provincies ontvangen het overgrote deel van hun financiële middelen via het gemeentefonds en respectievelijk provinciefonds. Er is dus sprake van een **financiële afhankelijkheidsrelatie** tussen het Rijk en deze decentrale overheden. Ook de omvang van financiële regelingen zoals de regio-enveloppen worden door het Rijk bepaald. Dit draagt volgens betrokkenen niet bij aan een gevoel van gelijkwaardig partnerschap.
- Als sprake is van een **crisis**, blijkt het lastig om de principes van gelijkwaardigheid partnerschap overeind te houden. Een veelgehoord voorbeeld is de stikstofcrisis waarbij het Rijk aanvankelijk eigenstandig aan de slag zou zijn gegaan met het uitwerken van maatregelen en pas in een later stadium VNG, IPO en UvW hierbij betrok.
- **Interbestuurlijke partners verrassen elkaar nog teveel**, oftewel komen met voorstellen die haaks staan op het gedachtegoed van gelijkwaardig partnerschap. In zeker de helft van de gesprekken werd de VWS/JenV kamerbrief van 7 november 2019 over de organisatie van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering genoemd.³ Ook werd in veel gesprekken gewezen op het Volkskrant-interview van de staatssecretaris van SZW

³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/07/kamerbrief-naar-een-betere-organisatie-van-jeugdhulp-jeugdbescherming-en-jeugdreclassering>

Andersson Elffers Felix

over de tegenprestatie voor bijstandsgerechtigden (20 november 2019).⁴ In beide voorbeelden werden uitspraken gedaan die bestuurlijke partners hebben verrast.

- Gelijkwaardig partnerschap betekent **bewustzijn van elkaars rol, positie en belang**. Die hoeven overigens niet gelijk te zijn.
- Over de voortgang en resultaten van de IBP-opgaven wordt verantwoording afgelegd in kamerbrieven. Bij de meeste gevallen nemen ambtenaren van de ministeries het initiatief tot het schrijven ervan. Soms wordt een concept brief afgestemd met de interbestuurlijke partners, maar dit is geen vanzelfsprekendheid. Dit betekent dat de beeldvorming over een IBP-opgave geregeld nog **te eenzijdig** wordt gevormd.

Het IBP heeft volgens respondenten geleid tot meer begrip van het Rijk voor het functioneren van de koepels

Een afspraak met VNG, IPO en UvW betekent niet per definitie een afspraak met 355 gemeenten, 12 provincies en 21 waterschappen. Het IBP heeft bijgedragen aan **meer begrip van het Rijk voor de autonome positie van decentrale overheden**. En meer en meer worden gemeenten, provincies en waterschappen door het Rijk benaderd als decentrale overheden in plaats van uitvoeringsorganisaties of – in het geval van de koepels – belangenbehartigers. Andersom wordt in de gesprekken met vertegenwoordigers van de koepels ook gewezen op het toenemende begrip van de rol en positie van het Rijk die te maken heeft met de wensen en eisen van een politiek instituut als de Tweede Kamer. Daarbij wordt vanuit de koepels opgemerkt dat het steeds belangrijker wordt om helderheid te bieden wat de decentrale overheden kunnen betekenen voor het Rijk. Gelijkwaardig partnerschap is dan niet alleen zelfbewust zijn, maar ook verantwoordelijkheid nemen.

Het is niet voor iedereen duidelijk hoe de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het Rijk zich verhouden tot de gedecentraliseerde taken

Zoals eerder opgemerkt, betekent gelijkwaardig partnerschap volgens de respondenten onder andere dat er een bewustzijn is van ieders rollen, taken en verantwoordelijkheden. Bij een aantal IBP-opgaven blijkt dit nog niet altijd even duidelijk. Voorbeeld: de afgelopen jaren zijn veel taken in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het stelsel van (jeugd)zorg, welzijn, participatie, et cetera. Wat houdt dit in? Welke rol heeft het Rijk bij deze taken? Wat betekent dit voor de 12 deelopgaven die voor het sociaal domein in het IBP zijn gedefinieerd?⁵ Zowel de respondenten van het Rijk als de koepels **wensen meer duidelijkheid** hierover.

Gelijkwaardig partnerschap is niet geregeld in de huidige versie van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen

‘De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat afspraken tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen die eraan bijdragen dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel waar kan maken.’ Deze tekst had zo uit het IBP kunnen komen, maar staat in de versie van de Code uit 2013.⁶ Een aanzienlijk deel van de respondenten is niet bekend met de (exacte) inhoud van

⁴ Zie: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/staatssecretaris-van-ark-tegen-wie-niet-wil-werken-moeten-we-streng-zijn-b7a43237/>

⁵ Dit punt kwam ook aan de orde tijdens de Interbestuurlijke Regietafel (19 november 2019). Daar is afgesproken om een informele sessie te organiseren over het brede sociaal domein waar aandacht wordt besteed aan hoe de overheden zich tot elkaar verhouden binnen het huidige stelsel.

⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/02/11/code-interbestuurlijke-verhoudingen-2013>

de Code. Ook al bevat deze versie afspraken over de manier van samenwerken, toch is het interessant dat de respondenten die de Code wel kennen het geen juiste weergave van interbestuurlijk samenwerken vinden. De huidige Code is volgens de respondenten te technisch en gaat vooral uit van gescheiden verantwoordelijkheden. **Nieuwe afspraken over interbestuurlijke verhoudingen** zouden veel meer in moeten gaan op het IBP-gedachtegoed waarbij vanuit gelijkwaardig partnerschap volgens de principes van opgavegericht werken wordt gewerkt aan urgente maatschappelijke vraagstukken. Overigens wordt momenteel de Code Interbestuurlijke Verhoudingen op grond van de uitgangspunten van het IBP geactualiseerd. De respondenten erkennen de noodzaak hiervan.

3.4 Ambities en middelen in balans

Ongenoegen en chagrijn over de tekorten in het sociaal domein hebben vanaf de start van het IBP voor een belangrijk deel het beeld over het IBP bepaald

Bij de ondertekening van het IBP lag er nog een erfenis van het vorige kabinet, waaronder een twistpunt tussen Rijk en VNG over de tekorten in het sociaal domein. De impact hiervan is door alle interbestuurlijke partners – en de VNG in het bijzonder – onderschat. Vooral voor gemeenten was het **IBP de afgelopen jaren synoniem voor gedoe over financiën**. Dat is jammer aangezien iedereen in de gesprekken de meerwaarde van interbestuurlijk samenwerken onderkend. De tekorten in het sociaal domein zijn bepalend geweest voor alle IBP-opgaven en hebben lange tijd het gesprek gedomineerd. Decentrale overheden uitten weerstand om tijd, capaciteit en geld te besteden aan de opgaven terwijl het twistpunt over deze tekorten nog niet was opgelost.

Financiële afspraken over het IBP zijn onvoldoende helder

In hoofdstuk 2 is al opgemerkt dat direct na de start van het IBP een interpretatieverschil ontstond over de besteding van het accres. Vooral respondenten van de VNG geven aan dat voor de toekomst van interbestuurlijk samenwerken behoefte is aan **duidelijke afspraken** over de verdeelmodellen, de trap-op-trap-af systematiek en het eigen belastinggebied. Door hierover met elkaar helderheid over te krijgen, kan interbestuurlijke samenwerking echt gaan waarover het moet gaan, namelijk een nieuwe manier van opgavegericht werken.

Wisselende ervaringen met aanvullende financiële middelen

Naast de accresverhoging stelt het Rijk voor het realiseren van de IBP-opgaven andere middelen beschikbaar, onder andere via **regio-enveloppen**. De ervaringen hiermee zijn wisselend. Als pluspunten worden genoemd:

- Geld kan worden besteed aan regionale opgaven en behoeften waar alle partners het over eens zijn.
- Het gaat uit van een integrale aanpak, over de grenzen van een specifiek ministerie of programma heen.
- Financiële middelen kunnen een impuls geven aan interbestuurlijke samenwerking bij de aanpak van urgente vraagstukken.

Als nadelen worden genoemd:

- Schimmigheid rond het honoreren van aanvragen ('geografische spreiding belangrijker dat de inhoud van het voorstel').
- Dat de coördinatie bij LNV is belegd, heeft ermee te maken dat dit het departement van de vicepremier is. Het beleggen bij LNV zou onbedoeld tot gevolg hebben dat vooral voorstellen voor regionale opgaven in het fysiek domein worden ingediend en gehonoreerd.

- De regio-enveloppen zouden de indruk wekken dat de interbestuurlijke partners het geld voor een belangrijk deel vrij kunnen besteden. In de gesprekken wordt genoemd dat sprake is van een uitgebreid sturings- en verantwoordingsmechanisme waardoor de vraag ontstaat wat het verschil is met een subsidie.

Het is niet voor iedereen duidelijk wat artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet betekent

Dit artikel schrijft voor dat bij beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken door provincies of gemeenten, de financiële gevolgen hiervan voor provincies of gemeenten worden onderbouwd. De ervaring van de afgelopen twee jaar leert dat de interbestuurlijke partners niet altijd helder zijn naar elkaar over de toepassing van dit artikel. Voorbeeld: de nieuwe Wet inburgering. SZW en VNG/gemeenten hebben in 2018 en 2019 vanuit de uitgangspunten van het IBP gewerkt aan de Veranderopgave Inburgering. Dit resulteerde in de zomer 2019 tot een concept wetsontwerp. In die tijd ontstond ook discussie over de kosten van de nieuwe Wet inburgering voor gemeenten waarna in juli/augustus 2019 een onafhankelijk kostenonderzoek is uitgevoerd. Tot op de dag van vandaag bestaat er discussie tussen SZW en VNG/gemeenten over de interpretatie van de uitkomsten ervan.⁷ Volgens betrokkenen was het achteraf gezien wenselijk als bij de start van de Veranderopgave Inburgering sprake was van **duidelijke afspraken over een artikel 2 onderzoek**, inclusief het moment, de manier waarop, de betrokkenheid van belanghebbenden en de follow-up.

3.5 Aanbevelingen

Interbestuurlijk samenwerken is meer dan alleen elkaar af en toe ontmoeten en standpunten uitwisselen. Het betekent dat van tevoren met elkaar duidelijk is gemaakt met welke 'spelregels' wordt samengewerkt. Mede vanuit de ervaringen van de respondenten met twee jaar IBP adviseert AEF om rekening te houden met de volgende punten:

1. Wees bij de voortzetting van interbestuurlijk samenwerken **expliciet over de uitgangspunten** hiervan en werk deze uit. Maak hiervoor gebruik van de lessen die momenteel in diverse leertrajecten door het IBP Programmteam worden opgehaald. In de huidige Programmastart IBP staat één pagina over de uitgangspunten waarbij niet wordt ingegaan op de vraag wat dit betekent voor de samenwerking en vraagt van de interbestuurlijke partners. Voor het vervolg is het wenselijk dat deze uitgangspunten meer worden uitgewerkt, onder andere op basis van de ervaringen van de afgelopen twee jaar.
2. Wees **transparant over de belangen** die partijen hebben bij een opgave, niet alleen tussen verschillende overheden, maar ook tussen ministeries onderling, gemeenten onderling, provincies onderling of waterschappen onderling. Besteed ook aandacht aan het **gesprek over ieders rollen en verantwoordelijkheden** bij een bepaalde opgave. Mede door de snelle totstandkoming van het IBP is dit bij veel opgaven nauwelijks gebeurd waardoor men vrij snel met klassieke belangentegenstellingen te maken kreeg.
3. Voor de voortgang van een opgave kan het helpen om iemand – vanuit het team of een externe – te benoemen tot project- of programmamanager. In diverse opgaven zijn hier positieve ervaringen mee. Het is belangrijk dat deze persoon denkt en handelt vanuit de gezamenlijke opgave en niet vanuit het institutionele belang. Een **interbestuurlijk project- en programmteam per (deel)opgave** kan bijdragen aan gezamenlijk eigenaarschap en betrokkenheid. Hierbij is het belangrijk dat medewerkers van het Rijk

⁷ Zie: <https://vng.nl/nieuws/onafhankelijk-onderzoek-meer-geld-nodig-voor-inburgering>

- niet vanzelfsprekend de lead nemen, maar in gezamenlijkheid met medewerkers van decentrale overheden het eigenaarschap en commitment organiseren. Bij diverse opgaven zijn positieve ervaringen met projectteams waarbij de projectleden voor één of meerdere dagen bij elkaar zitten of gedetacheerd zijn naar een andere organisatie.
4. Probeer ook in woordgebruik en beeldvorming zoveel mogelijk als **één overheid** over te komen in plaats van uitspraken als ‘de overheid en gemeenten’ en ‘de overheid is in onderhandeling met provincies’. Deze woordkeuzes zijn nog voor een belangrijk deel ingesleten en interbestuurlijke partners corrigeren elkaar er nog nauwelijks op. Dit kan worden voorkomen door in de communicatie over interbestuurlijk samenwerken te kiezen voor een consistente lijn.
 5. Werk uit wat de interbestuurlijke partners verstaan onder **opgavegericht werken**. Welke beelden hebben betrokkenen daarbij, wat wordt hiermee beoogd, wat is anders dan de manier van werken die tot nu toe gewoonte is? In het huidige IBP is er te makkelijk van uit gegaan dat betrokkenen hier wel bekend mee zouden zijn. Meer aandacht hiervoor, bijvoorbeeld in leertrajecten, is aan te bevelen.
 6. Veel opgaven hangen met elkaar samen, dat is vooral bij gemeenten, provincies en waterschappen zichtbaar. Het **identificeren en benutten van dwarsverbanden** – onder andere door vanuit de lokale en regionale uitvoeringspraktijk dwarsverbanden naar ‘boven’ te halen – zou veel meer de kracht van het IBP moeten zijn. De betrokkenheid van gemeenten, provincies en waterschappen is de afgelopen twee jaar bij veel opgaven minimaal geweest. Dit komt vooral doordat VNG, IPO en UvW onvoldoende capaciteit hadden om dit te organiseren, alle beschikbare capaciteit werd besteed aan de gesprekken met de ministeries. Duidelijkere keuzes van de koepels over de inzet van de eigen capaciteit en de capaciteit van de leden is wenselijk.
 7. Koppel interbestuurlijke opgaven niet te expliciet aan één ministerie en één bewindspersoon voor wie het een doel op zich wordt om hierop te ‘scoren’. Organiseer **in gezamenlijkheid de regie op de uitvoering**. Samenwerken in interbestuurlijke teams waarbij medewerkers van verschillende ministeries en decentrale overheden bij elkaar zitten zonder overheersende sturing van één ministerie kan hieraan bijdragen.
 8. Verantwoording over de voortgang en resultaten van IBP-opgaven gebeurt nog teveel in de vorm van kamerbrieven. Dit draagt bij aan het beeld van het IBP als ‘Haags feestje’. Het is belangrijk dat **in gezamenlijkheid verslag wordt gedaan van de voortgang en resultaten** van de IBP-opgaven. Dit verslag is dan niet uitsluitend bedoeld voor de Tweede Kamer, maar ook voor de achterban van de koepels.
 9. Maak duidelijk hoe de rol en positie van het Rijk zich verhouden tot gedecentraliseerde taken en wat dit betekent voor **interbestuurlijke verhoudingen** en samenwerking. Deze duidelijkheid is er nu niet altijd waardoor bij diverse opgaven het gevoel bestaat dat het Rijk zich bemoeit met zaken waar ze niet over gaat.
 10. Maak duidelijk **wat artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet betekent**, bijvoorbeeld door het publiceren van een toelichting door BZK.
 11. Maak duidelijk hoe je met elkaar omgaat als het **politiek spannend** wordt, bijvoorbeeld als sprake is van een crisissituatie of als moet worden onderhandeld over geld. In dergelijke gevallen is het onvermijdelijk dat overheden voor hun eigen belangen en achterbannen opkomen, toch kunnen er afspraken worden gemaakt over de manier waarop dat gebeurt en hoe men hierbij interbestuurlijk blijft samenwerken.
 12. Wees **helder over de financiële voorwaarden** en condities waarmee interbestuurlijke opgaven worden aangepakt. Bij het IBP is er in 2018 bewust voor gekozen om een algemene afspraak over de vrij besteedbare accresverhoging te maken. De ervaring met twee jaar IBP leert dat meer duidelijkheid is gewenst over de besteding van extra middelen en de mogelijkheid van aanvullende financiering.

4 Organisatie

4.1 Programmastructuur

Het heeft meerwaarde om met regelmaat in een bestuurlijk overleg de ervaringen met interbestuurlijk samenwerken te bespreken

De Interbestuurlijke Regietafel vond op 19 november 2019 plaats en was de eerste keer sinds de ondertekening van de Programmastart IBP op 14 februari 2018. Daar zit volgens betrokkenen teveel tijd tussen. **Hoe minder je elkaar ziet, des te formeler is de opstelling naar de ander.** Een bestuurlijk overleg moet niet alleen gelegenheid bieden om als bestuurders van Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen te bespreken of de samenwerking conform wensen en verwachtingen rond interbestuurlijke verhoudingen gaat, maar moet ook kunnen dienen als platform om geschillen op te kunnen schalen. Er zijn diverse bestuurlijke overleggen (BO's en andere regietafels), waarbij vooral over de inhoud en de financiën wordt gesproken en veel minder over de manier waarop overheden met elkaar samenwerken. Het verdient aanbeveling om deze overleggen – bijvoorbeeld de Brede Regietafel Sociaal Domein en een vergelijkbaar overleg voor het fysiek domein – te benutten voor het delen van ervaringen met interbestuurlijk samenwerken. Een periodiek overleg moet volgens betrokkenen bijdragen aan toenemend onderling vertrouwen en begrip voor elkaars positie. Ook kan eventueel chagrijn over de gang van zaken aan die tafel worden uitgesproken.

Een deel van de respondenten ervaart een gebrek aan eigenaarschap van het IBP

Dit punt vloeit voort uit de vorige observatie. De lage frequentie van de Interbestuurlijke Regietafel zou volgens betrokkenen ook te maken hebben met het feit dat dit overleg door een deel van de bestuurders als een 'moetje' wordt gezien. Dit heeft er volgens hen mee te maken dat geen enkele bestuurder zich echt eigenaar voelt van het IBP, optreedt als **ambassadeur van het IBP-gedachtegoed** en aan de bel trekt als niet conform de IBP uitgangspunten wordt samengewerkt. Een groot deel van de respondenten ervaart het opschalen van geschillen naar de Interbestuurlijke Regietafel dan ook niet als reële optie, dit wordt tot nu toe dan ook nauwelijks gedaan.

Er is nauwelijks zicht op het functioneren en de meerwaarde van de Stuurgroep IBP+

Deze stuurgroep zou zich moeten focussen op de **kansen en knelpunten tussen opgaven** (integraliteit). Echter, het is niet duidelijk of dit wordt gedaan en wat de resultaten hiervan zijn. De meeste respondenten vinden het wel zinvol om hierover overleg te voeren. Als voorbeeld wordt de Brede Regietafel Sociaal Domein genoemd waarbij bestuurders van Rijk en VNG met elkaar spreken over onbenutte kansen en schurende raakvlakken tussen

Andersson Elffers Felix

opgaven. Een vergelijkbaar overleg is volgens betrokkenen ook wenselijk voor het fysiek domein waaraan bestuurders van Rijk, VNG, IPO en UvW kunnen deelnemen.

De regierol van BZK in het IBP is de afgelopen jaren zichtbaarder geworden

Door respondenten van VNG, IPO en UvW wordt veelvuldig gewezen op de verschillen tussen ministeries, zowel op inhoud (hoe staan zij tegenover een bepaalde opgave) als de manier waarop opgaven in gezamenlijkheid worden aangepakt. Lange tijd was samenwerking tussen ministeries onderling en ministeries en decentrale overheden voor ministeries vooral een middel en voor BZK vooral een doel. Volgens de respondenten is dit de afgelopen jaren veranderd. BZK positioneert zich zichtbaarder als regisseur van het IBP en zit in die hoedanigheid vaker aan tafel bij overleggen tussen andere ministeries en decentrale overheden en volgt de voortgang van de interbestuurlijke opgaven intensiever. Aandachtspunt daarbij is wel dat het IBP door ministeries vooral als iets van BZK wordt gezien en zij zich minder eigenaar voelen. Door respondenten van de VNG wordt de rol van BZK als **'kritische vriend van gemeenten'** in toenemende mate herkend. Zo trekt BZK de afgelopen jaren steeds meer gezamenlijk met VNG/gemeenten op in urgente vraagstukken zoals klimaat en wonen.

Voor de koepels is het soms nog zoeken naar de juiste rol in het interbestuurlijke speelveld

In het vorige hoofdstuk is al genoemd dat de koepels de afgelopen jaren beter aan tafel zitten bij het Rijk dan voorheen. Toch blijft het voor de koepels nog zoeken naar hun rol en houding als **gelijkwaardige gesprekspartner van het Rijk enerzijds en belangenbehartiger namens hun achterban anderzijds**. Dit geluid komt vooral van de VNG. Een aantal punten komt in de gesprekken nadrukkelijk naar voren:

- Kan dezelfde persoon binnen de koepel zowel de 'lobbypet' als de 'samenwerkingspet' hebben of is het wenselijk om deze rollen binnen de koepel te scheiden?
- Moeten de koepels overal iets van vinden en bij betrokken zijn of zou het niet uit mogen maken als het Rijk buiten de koepels om gemeenten, provincies en waterschappen betreft bij de uitwerking van maatschappelijke opgaven?
- Hoe kunnen de koepels bij de interbestuurlijke samenwerking hun rol als netwerkorganisatie vervullen en de achterbannen benutten ten behoeve van de interbestuurlijke samenwerking?

Interbestuurlijk samenwerken vraagt om specifieke vaardigheden

Kan van een beleidsmedewerker, die zich jarenlang bij een ministerie, gemeente, provincie of waterschap vooral op de inhoud heeft gericht, worden verwacht dat deze zich opeens succesvol bezighoudt met opgavegericht werken op basis van gelijkwaardig partnerschap? Tot nu toe wordt er door Rijk, VNG, IPO en UvW te vanzelfsprekend gedacht dat het antwoord 'ja' is. Echter, het zijn van een teamlid of projectleider van een interbestuurlijk projectteam vraagt om andere vaardigheden dan een inhoudelijk dossierhouder. Het gaat hierbij om het **vermogen om verbindingen te leggen** met de interbestuurlijke partners, oog te hebben voor de positie, rollen en taken van de ander en vanuit de gezamenlijke opgave in plaats van het institutionele belang aan de slag te gaan. De respondenten geven aan dat het gesprek over de vraag wat interbestuurlijk samenwerken van medewerkers vraagt nog lang niet op alle plekken wordt gevoerd.

De zoektocht naar de vernieuwde interbestuurlijke verhoudingen is zichtbaar in het functioneren van het IBP Programmteam

Dit programmteam bestaat uit een afvaardiging van Rijk, VNG, IPO en UvW en heeft als taak om de voortgang van de interbestuurlijke samenwerking te bewaken en te monitoren,

dwarsverbanden te identificeren en vergaderingen van de Interbestuurlijke Regietafel en Stuurgroep IBP+ voor te bereiden. Een aantal observaties op basis van de gesprekken:

- Leden van het IBP Programmteam hebben zowel ‘lobbypetten’ als ‘samenwerkingspetten’ op, dit geldt zowel voor het Rijk als de koepels. Men is niet altijd duidelijk naar elkaar wanneer welke **pet** wordt opgezet: zit men aan tafel voor de gezamenlijke opgave of voor het institutionele belang?
- Er is niet iemand die zich duidelijk als IBP programmamanager presenteert. Het IBP is van iedereen. Dat hoeft geen verkeerd uitgangspunt te zijn, maar leidt er in de praktijk toe dat leden kunnen **wegduiken in hun eigen institutionele belang** zonder hierover te worden aangesproken door een programmamanager die de overall programmadoelstellingen bewaakt.
- Het IBP programmteam zou een meerwaarde kunnen hebben in het **leggen van verbindingen** tussen opgaven en verbindingen tussen Den Haag en gemeenten, provincies en waterschappen. Dit kan door vanuit de praktijk van gemeenten, provincies en waterschappen inzichtelijk te maken hoe daar interbestuurlijke vraagstukken – bijvoorbeeld rond zorg & veiligheid en de Omgevingswet – worden opgepakt.
- Het **vergaren van kennis en lessen** over werkbare bestanddelen van interbestuurlijk samenwerken krijgt aandacht van het IBP Programmteam (o.a. door diverse leertrajecten), maar worden volgens betrokkenen bij de opgaven nog onvoldoende gedeeld.
- Het IBP Programmteam mag nadrukkelijker aandacht besteden aan **dingen die niet goed gaan**. Daar kan immers van worden geleerd. De indruk bestaat dat discussies en voortgangsrapportages vooral de positieve punten benadrukken terwijl er ook veel kritische ervaringen, wrijvingen en aandachtspunten zijn die niet onderbelicht hoeven te blijven.

4.2 Aanbevelingen

Interbestuurlijk samenwerken vraagt om een heldere ondersteunende programmastructuur die ten dienste staat aan de opgaven. Mede vanuit de ervaringen van de respondenten met twee jaar IBP adviseert AEF om rekening te houden met de volgende punten:

1. Zorg ervoor dat er op bestuurlijk niveau **met regelmaat beelden over de voortgang van interbestuurlijke samenwerking worden uitgewisseld**. Het is aan te bevelen om een maandelijks overlegmoment te organiseren tussen de minister van BZK en de voorzitters van de koepels. Nu wordt dit moment ad hoc georganiseerd, veelal naar aanleiding van ‘gedoe’ terwijl ook positieve ervaringen – en vooral wat maakt dat de ervaringen positief zijn – moeten worden uitgewisseld.
2. Onderzoek of de Brede Regietafel Sociaal Domein en een vergelijkbaar overleg voor opgaven in het fysiek domein kan worden benut om **kansen en knelpunten tussen opgaven te bespreken**. Indien noodzakelijk en gewenst, kunnen uitkomsten daarvan worden geagendeerd bij het maandelijks overleg tussen de minister van BZK en de voorzitters van de koepels.
3. Organiseer een onafhankelijk platform om op te schalen die niet – zoals bestuurlijke overleggen – vanuit belangen is geladen. Een suggestie is het uitwerken van een eerder advies van de Raad van State om voor het beslechten van geschillen tussen overheden een **onafhankelijke geschillencommissie** op te richten.⁸

⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/09/30/advies-raad-van-state-over-vierde-periodieke-beschouwing-naar-de-interbestuurlijke-verhoudingen>

Andersson Elffers Felix

4. Zorg ervoor dat het IBP niet iets ambtelijks blijft, maar dat bestuurders van zowel Rijk, VNG, IPO als UvW zich **ambassadeur** voelen van het IBP en dit gedachtegoed uitdragen naar de collega bestuurders. Dit bestuurlijk draagvlak was de afgelopen twee jaar minimaal waardoor ambtenaren niet altijd de urgentie voelden om met het IBP aan de slag te gaan.
5. Maak de rol van **BZK als regievoerder** van het IBP expliciet: wat betekent deze rol, wat hebben de interbestuurlijke partners daaraan, wat vraagt het van elkaar? Tot nu toe is niet voor iedereen even duidelijk wat de rol van BZK ten opzichte van andere ministeries is.
6. Heb bij de samenstelling van interbestuurlijke teams naast aandacht voor inhoudelijke kennis en politieke vaardigheden ook aandacht voor ervaring met **verander- en cultuurprocessen**. Zorg ervoor dat in de teams is voorzien in ervaring met programmatisch werken, samenwerking tussen verschillende overheden, veranderkundige processen en wat dit vraagt van de manier van samenwerken.
7. Werk als IBP Programmteam vanuit een gezamenlijk belang en niet vanuit een verzameling institutionele belangen. Wijs een **onafhankelijk programmamanager** aan die zich verantwoordelijk voelt voor de voortgang van de interbestuurlijke samenwerking.

5 Reflectie

Interbestuurlijk samenwerken heeft meerwaarde

Het voeren van gesprekken met vertegenwoordigers van Rijk, VNG, IPO en UvW heeft als risico dat ieder vanuit het eigen institutionele belang gaat redeneren en vooral de dingen benadrukt die niet goed gaan. De berichtgeving over de financiële tekorten in het sociaal domein, een tegenvallend accres door achterblijvende rijksuitgaven en interbestuurlijk gedoe over nieuwe vraagstukken zoals de stikstofcrisis, bevestigden dit beeld.

Het overheersende sentiment uit de gesprekken die in november 2019 – januari 2020 zijn gevoerd, is allesbehalve negatief. Rode draad is de overtuiging van betrokkenen dat interbestuurlijk samenwerken in toenemende mate leidt tot zichtbare meerwaarde, waaronder:

- Interbestuurlijke partners – Rijk/ministeries, VNG/gemeenten, IPO/provincies, UvW/waterschappen – zitten vaker bij elkaar aan tafel en weten **elkaar steeds beter te vinden** bij de aanpak van urgente maatschappelijke opgaven.
- Als iets niet conform de uitgangspunten van interbestuurlijke samenwerking verloopt – verrassingen in een kamerbrief of in een Volkskrant-interview – wordt dit **naar elkaar uitgesproken**. Het feit dat opvalt dat iets niet conform afspraken verloopt, ‘we hadden toch afgesproken dat we anders met elkaar zouden omgaan’ is al een constatering op zich.
- De programmatische aanpak van het IBP draagt bij aan een gelijkwaardige manier van samenwerken en is volgens betrokkenen een **wenselijk alternatief** voor bestuursakkoorden.

Bezint eer ge verder gaat

Interbestuurlijk samenwerken wordt door betrokkenen vooral gekarakteriseerd als een beweging, een veranderkundig vraagstuk en een cultuuromslag. Een beweging die begin 2018 misschien iets té voortvarend van de grond is gekomen door de grote hoeveelheid opgaven (het overgrote deel van de kabinetsprioriteiten zijn in het IBP terecht gekomen). Ook de erfenis van het vorige kabinet rond de tekorten in het sociaal domein hebben de beeldvorming over het IBP voor een belangrijk deel bepaald. Waar niemand iets tegen interbestuurlijk samenwerken heeft, wordt het IBP als concrete uitwerking daarvan nog vaak geassocieerd met gedoe.

Andersson Elffers Felix

Op basis van de ervaringen in de afgelopen twee jaar kan een beeld worden gegeven van wat volgens AEF **onvoldoende of helemaal niet werkt**:

Werkt onvoldoende of niet	Toelichting
Groot deel van de prioriteiten uit het Regeerakkoord agenderen voor interbestuurlijke samenwerking	<ul style="list-style-type: none">- Deze prioriteiten zijn niet per definitie de prioriteiten van decentrale overheden.- Het bevestigt het beeld van interbestuurlijk samenwerken als 'Haags feestje', als niet op basis van gelijkwaardigheid aan de prioritering van de thema's wordt gewerkt.
Vage afspraken over financiële condities	<ul style="list-style-type: none">- Kunnen op meerdere manieren worden uitgelegd waardoor tegenstellingen tussen interbestuurlijke partners worden benadrukt.- Leidt tot onbegrip en daardoor geen bereidheid om mee te werken aan de uitvoering van interbestuurlijke afspraken.
Vooraf geen helderheid over de manier van samenwerken	<ul style="list-style-type: none">- Verleiding is heel groot dat iedereen op de gebruikelijke manier verder gaat en zich niet uitgedaagd voelt om het anders te doen.- Zodra het ingewikkeld wordt – bijvoorbeeld als heldere afspraken moeten worden gemaakt over geld of inhoud – worden de tegengestelde belangen aangescherpt en komen interbestuurlijke partners meer tegenover elkaar te staan.
In korte tijd afspraken maken over interbestuurlijke samenwerking	<ul style="list-style-type: none">- Koepels kunnen onvoldoende hun achterban betrekken waardoor aan die kant veel minder eigenaarschap en draagvlak wordt ervaren.- De interbestuurlijke opgaven worden gedomineerd door de partner(s) die in staat zijn (lees: de capaciteit hebben) om in korte tijd de opgaven uit te werken.
Geen duidelijkheid over elkaars rollen en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none">- Onduidelijkheid over wat interbestuurlijke partners van elkaar kunnen verwachten en waarover ze wel of geen verantwoordelijkheid willen nemen waardoor sprake kan zijn van teleurstellingen en tegenvallers en daardoor de kans op afnemend enthousiasme wordt vergroot.- De focus ligt vooral op elkaars formele bevoegdheden in plaats van gewenste rollen en verantwoordelijkheden, waardoor nauwelijks sprake is van gelijkwaardig partnerschap.
Opgaven worden uitsluitend binnen één specifieke directie, afdeling of specifiek project of programma opgepakt	<ul style="list-style-type: none">- De (voortgang van de) uitvoering wordt daarmee te afhankelijk gemaakt van de wensen, eisen en prioriteiten van de bewindspersoon.- Desbetreffend ministerie neemt teveel de regie in plaats van dat sprake is van gezamenlijke regie vanuit alle interbestuurlijke partners, inclusief andere ministeries.

Gesprekken over interbestuurlijk samenwerken vinden vooral met de koepels plaats	<ul style="list-style-type: none">- De koepels redeneren teveel vanuit hun eigen organisatie en belangen en te weinig vanuit de behoeften en opgaven van hun achterban.- Gemeenten, provincies en waterschappen voelen nauwelijks tot geen noodzaak om te handelen volgens de principes van interbestuurlijk samenwerken.
Geen gedeeld beeld over het doel en de agenda van bestuurlijk overleg	<ul style="list-style-type: none">- Bijvoorbeeld de Interbestuurlijke Regietafel: niet alle bestuurders zijn bereid om hier tijd en aandacht aan te besteden waardoor een bestuurlijk overleg over de manier van interbestuurlijk samenwerken nauwelijks plaatsvindt.- Alleen een bestuurlijk overleg over het fenomeen interbestuurlijk – zonder inhoudelijke agendapunten – samenwerken wordt als onvoldoende ervaren.
Niemand voelt zich eigenaar van interbestuurlijk samenwerken en draagt het gedachtegoed uit	<ul style="list-style-type: none">- Interbestuurlijk samenwerken blijft iets van een select gezelschap.- Bestuurders en ambtenaren die niet betrokken zijn bij de totstandkoming voelen zich onvoldoende of niet aangesproken en uitgedaagd om volgens de principes van interbestuurlijk samenwerken aan de slag te gaan.
Interbestuurlijk samenwerken wordt als programma gepositioneerd	<ul style="list-style-type: none">- Een programmatische aanpak doet vermoeden dat verschillende initiatieven bijdragen aan een overkoepelend programmadoel. Als dit met elkaar niet helder is gemaakt, is er voor betrokkenen weinig animo om bij te dragen aan het IBP.- Betrokkenen ervaren het IBP als iets extra's dat bovenop hun bestaande werk komt.

Het vervolg van interbestuurlijk samenwerken zou er dan ook bij gebaat zijn om **aan de voorkant met elkaar duidelijk te krijgen:**

- Welke opgaven zich lenen om volgens de principes van interbestuurlijk samenwerken uit te werken. Niet alle opgaven lenen zich hiervoor, bijvoorbeeld doordat niet bij alle partners de urgentie van interbestuurlijke samenwerking duidelijk is of er al een lange ingesleten manier van samenwerken is. Als dit wordt geconstateerd, is het aan te bevelen om deze opgave niet te agenderen voor interbestuurlijk samenwerken. Zie ook de aanbevelingen in hoofdstuk 2.
- Hoe gelijkwaardig partnerschap wordt geoperationaliseerd. In de huidige Programmastart IBP staat één pagina over de uitgangspunten waarbij niet wordt ingegaan op de vraag wat dit betekent voor de samenwerking en vraagt van de interbestuurlijke partners. Voor het vervolg is het wenselijk dat deze uitgangspunten meer worden uitgewerkt, onder andere op basis van de ervaringen van de afgelopen twee jaar. Zie ook de aanbevelingen in hoofdstuk 3.
- Hoe de positie en rol van het Rijk zich verhouden tot gedecentraliseerde taken. Deze duidelijkheid is er nu niet altijd waardoor bij diverse opgaven het gevoel bestaat dat het Rijk zich bemoeit met zaken waar ze niet over gaat. Bij de concretisering gaat het niet alleen om de vraag waar het Rijk formeel gezien wel of niet van is, maar ook welke rol het Rijk wil vervullen en hoe het Rijk vanuit deze rol kan bijdragen aan een opgave. Zie ook de aanbevelingen in hoofdstuk 3.
- Hoe ervaringen met interbestuurlijk samenwerken structureel kunnen worden gedeeld – zowel bestuurlijk als ambtelijk – met als doel hier lering uit te trekken.

Andersson Elffers Felix

Communicatie via nieuwsbrieven en website is het meest voor de hand liggende middel. Omdat interbestuurlijk samenwerken ook een veranderkundig- en cultuurproces is, leent het delen van ervaringen zich ook goed voor intervisies en leertrajecten. Zie ook de aanbevelingen in hoofdstuk 4.

- Hoe samenhang tussen verschillende opgaven kan worden gerealiseerd met als doel om nog meer resultaat te behalen. Dit kan onder andere door vanuit gemeenten, provincies en waterschappen – waar opgaven bij uitstek samenkomen – te kijken waar sprake is van effectieve dwarsverbanden en waar het schuurt in het leggen van dwarsverbanden. Deze ervaringen kunnen worden benut in Den Haag. Zie ook de aanbevelingen in hoofdstuk 3.

Weliswaar was het bij aanvang van het IBP begin 2018 ook de ambitie om op deze punten met elkaar helderheid te krijgen, toch is dit vanwege het gedoe over de financiën en de organisatie van het IBP onvoldoende van de grond gekomen. Vandaar dat een groot deel van de aanbevelingen in voorgaande hoofdstukken vooral het belang benadrukken om eerst met elkaar afspraken te maken over de manier van interbestuurlijk samenwerken.

Samenvattend verdient het volgens AEF op basis van de ervaringen met twee jaar IBP de aanbeveling om **voor onderstaande onderdelen duidelijke keuzes te maken**.

Onderdeel	Advies
Politiek	Zorg voor politiek commitment voor interbestuurlijke samenwerking, naast de Tweede Kamer ook van gemeenteraden, provinciale staten en het algemeen bestuur van de waterschappen.
Bestuur	Zorg voor bestuurlijke ambassadeurs voor interbestuurlijk samenwerken – minister van BZK en de voorzitters van de koepels – die richting de collega-bestuurders nut en noodzaak van interbestuurlijk samenwerken onder de aandacht brengen.
Financieel	Maak met elkaar heldere afspraken over de financiële voorwaarden van interbestuurlijke samenwerking. Wat wordt hiervan – bijvoorbeeld accresverhoging of regio-enveloppen – verwacht. Maak financiële afspraken per (deel)opgave.
Bestuurlijk overleg	Bespreek ervaringen en knelpunten bij de interbestuurlijke samenwerking bij de Brede Regietafel Sociaal en richt een vergelijkbaar bestuurlijk overleg voor het fysiek domein in. Eventuele uitkomsten kunnen worden geagendeerd bij een in te richten maandelijks (telefonisch) overleg tussen de minister van BZK en de voorzitters van VNG, IPO en UvW.
Ambtelijk overleg	Benut de Programmaraad Sociaal Domein voor het verkennen en uitwerken van dwarsverbanden tussen opgaven. Richt een vergelijkbaar overleg in voor het fysiek domein. Werk met een interbestuurlijk team waarin alle partners – Rijk, VNG, IPO en UvW – vanuit de uitvoering en niet vanuit de lobby betrokken zijn. Benoem een onafhankelijk projectleider of programmamanager, zowel per opgave als voor de overall interbestuurlijke samenwerking.

Regie en opschaling	<p>BZK is namens het Rijk regievoerder voor interbestuurlijk samenwerken. Bij eventuele geschillen tussen interbestuurlijke partners is het niet BZK die de knoop doorhakt, maar is het van belang in gezamenlijke regie tussen BZK en de koepels wordt nagedacht over de te nemen acties.</p> <p>Daarnaast is het belangrijk om een onafhankelijk platform in te richten die niet – zoals bestuurlijke overleggen – vanuit belangen is geladen. Een suggestie is het uitwerken van een eerder advies van de Raad van State om voor het beslechten van geschillen tussen overheden een onafhankelijke geschillencommissie op te richten.</p>
Interbestuurlijke teams	<p>Organiseer in gezamenlijkheid de regie op de uitvoering. Samenwerken in interbestuurlijke teams waarbij medewerkers van verschillende ministeries en decentrale overheden bij elkaar zitten zonder overheersende sturing van één ministerie kan hieraan bijdragen. De ervaring bij verschillende opgaven leert dat het denken en handelen vanuit de opgave in plaats van de belangen en agenda van de eigen organisatie bijdraagt aan de voortgang van de opgave. Een onafhankelijk project- of programmaleider kan hier ook aan bijdragen.</p>
Achterban	<p>Interbestuurlijk samenwerken is nog teveel van de koepels en veel minder van gemeenten, provincies en waterschappen. Het is aan te bevelen dat VNG, IPO en UvW effectiever bestaande structuren en platforms benutten: meedenken over de prioritering van de opgaven en de uitwerking ervan in interbestuurlijke teams. Bijvoorbeeld: de VNG zou veel eerder en vaker de G4/G40, M50 en P10 kunnen betrekken en medewerkers van deze gemeenten kunnen vragen om te helpen bij de uitwerking van de interbestuurlijke opgaven.</p> <p>Weliswaar betekent een afspraak met VNG, IPO en UvW niet per definitie een afspraak met 355 gemeenten, 12 provincies en 21 waterschappen, toch is het belangrijk dat interbestuurlijke afspraken door de koepels niet als vrijblijvend worden geïnterpreteerd en uitgelegd. Een consistent verhaal over nut en noodzaak van de interbestuurlijke afspraken richting de achterbannen is daarbij van groot belang.</p>
Opgaven	<p>Focus alleen op de opgaven waarvan alle interbestuurlijke partners nut en noodzaak van interbestuurlijke samenwerking inzien. Wees helder naar elkaar voor welke opgaven dit niet het geval is.</p>
Cultuur	<p>Faciliteer leertrajecten op de werkvloer van ministeries, gemeenten, provincies en waterschappen om medewerkers mee te nemen in de werkwijze van interbestuurlijk samenwerken.</p>
Naam	<p>De naam IBP heeft door het gedoe – o.a. discussies over financiën – van de afgelopen jaren teveel een negatieve connotatie gekregen. Daarnaast doet het woord ‘programma’ ten onrechte vermoeden dat het IBP is opgezet zoals een doorsnee interbestuurlijk programma. Zet interbestuurlijke samenwerking door onder een andere naam.</p>

Bijlage I – Overzicht respondenten

In alfabetische volgorde op achternaam:

1.	Elze Aalbers	-	JenV
2.	Evelien Babbé	-	VNG
3.	Marianne Betten	-	BZK / IBP Programmateam
4.	Esther Boer	-	UvW / IBP Programmateam
5.	Evelien den Boer	-	BZK / IBP Programmateam
6.	Regina Bouius	-	Provincie Friesland
7.	Theo Bovens	-	IPO
8.	Fons Cammaert	-	OCW
9.	Eric Eijkelberg	-	EZK
10.	Ruben van Genderen	-	SZW
11.	Bernard ter Haar	-	Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen
12.	Rienk Janssens	-	VNG
13.	Geert de Joode	-	BZK
14.	Olga van Kalles	-	IPO
15.	Michiel Koetsier	-	IPO / IBP Programmateam
16.	Andries Kok	-	VNG
17.	Chris Kuijpers	-	BZK
18.	Jantine Kriens	-	VNG
19.	Henry Meijdam	-	IPO
20.	Hester Menninga	-	IPO
21.	Cathelijn Peters	-	UvW
22.	Siewert Pilon	-	VNG
23.	Ingrid Post	-	BZK
24.	Wouter Pronk	-	BZK
25.	Ali Rabarison	-	VNG
26.	Laura van Rossem	-	VNG
27.	Mariëlle de Ruijsscher	-	IPO / IBP Programmateam
28.	Rogier van der Sande	-	UvW
29.	Dagmar Sandee	-	SZW
30.	Maarten Schallenberg	-	VWS
31.	Peter Schmeitz	-	EZK
32.	Rick Schukking	-	VNG / IBP Programmateam
33.	Freek Selen	-	VNG
34.	Yolanthe Sinnige	-	BZK

Andersson Elffers Felix

35.	Renske Steenbergen	-	VNG / IBP Programmateam
36.	Rik Timens	-	EZK
37.	Rob Uijterlinde	-	UvW / IBP Programmateam
38.	Albert Vermuë	-	VNG
39.	Bert van Vijfeijken	-	VNG
40.	Peggy van Vliet	-	IBP Programmateam
41.	Steven Wouda	-	IenW
42.	Jan van Zanen	-	VNG

Bijlage II – Afkortingen

BZK	–	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EZK	–	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
IenW	–	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IBP	–	Interbestuurlijk Programma
IPO	–	Interprovinciaal Overleg
JenV	–	Ministerie van Justitie en Veiligheid
LNV	–	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
OCW	–	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SZW	–	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UvW	–	Unie van Waterschappen
VNG	–	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	–	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport