

Het wegen van publieke waarden

Juni 2009

Inhoud

Voorwoord	5
<i>Hans Dijkstal</i>	
De publieke waarden van de Raad voor het openbaar bestuur	7
<i>Kees Breed en Martin van Haeften</i>	
<i>De publieke arena</i>	
Minstens zo belangrijk als een slagschip?	19
<i>Jan Schinkelshoek</i>	
Yes Minister, maar soms even niet!	27
<i>Prof.dr. Kim Putters</i>	
De betekenis van de vaste adviescolleges, bedoeld in artikel 79 Grondwet, voor de beleidsanalytische toets van wetsvoorstellen door de Raad van State en de kwaliteit van wetgeving	39
<i>Herman Tjeenk Willink</i>	
Het wegen van publieke waarden: de waarde van het wegen	47
<i>Mevrouw drs. A.C. van Es</i>	
De Waarde van Burgerparticipatie	53
<i>Monique Leyenaar</i>	
<i>Bestuurlijke waarden op niveau</i>	
Publieke waarden in het lokale debat	63
<i>Mevrouw A. Jorritsma - Lebbink</i>	
De gedecentraliseerde eenheidsstaat als waarde met grote W	71
<i>Jan Franssen</i>	
De maakbaarheid voorbij	79
<i>Sybe Schaap</i>	
Ruis op de lijn	85
<i>Mirjam Brandenburg en Saskia J. Stuiveling</i>	
Competitie of coöperatie in het openbaar bestuur	97
<i>Alex F.M. Brenninkmeijer</i>	
<i>Verschuivende waarden</i>	
Eenzijdige waardering	119
<i>Prof. mr. S.E. Zijlstra</i>	
Gezondheid als publieke waarde?	133
<i>Rien Meijerink</i>	
Publieke waarden in ambigue tijden	139
<i>Jan Willem Holtslag</i>	
De veiligheidsregio	149
<i>F. Kerckhaert, M.M.S. Mekel, E.R. Muller</i>	
Bijlage I	168
Over de auteurs	

Bijlage II	172
Overzicht van uitgebrachte adviezen	
Bijlage III	177
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
Bijlage IV	181
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	

Voorwoord

De bundel ‘Het wegen van publieke waarden’ markeert zowel een afscheid als ook een nieuwe mijlpaal in de geschiedenis van de Raad voor het openbaar bestuur. In 1997 was de Raad de opvolger van de toenmalige Raad voor het Binnenlandse Bestuur. Nu worden er weer nieuwe wegen ingeslagen op grond van de kabinetsnota ‘De kwaliteit van de verbinding’. In de laatste twaalf jaar bracht de Rob tal van adviezen uit over zeer uiteenlopende onderwerpen, zoals de inrichting van het openbaar bestuur, de staat van de democratie, de grondwet, de positie van de burgers, het vertrouwen in het bestuur, een code voor goed openbaar bestuur en de inrichting van veiligheidsregio’s. Deze lijst is niet uitputtend. Ook moet hier de jaarlijkse Rob-lezing genoemd worden. Het is niet passend om op deze plaats kritische opmerkingen te maken over het huidige politiek-bestuurlijke klimaat. Wel mag gezegd worden dat regering en parlement meer voordeel zouden kunnen halen uit de hoogwaardige adviezen die de Raad onder het voorzitterschap van Jos van Kemenade heeft uitgebracht. Dit tijdperk wordt nu afgesloten. Zoals gezegd: deze bundel markeert ook een afscheid. Zowel van de voorzitter, Jos van Kemenade, als van een aantal zeer gewaardeerde raadsleden: Frank Kerckhaert, Arno Korsten, Anne Lize van der Stoel, Cees Versteden en Sjoerd Zijlstra.

Natuurlijk is niemand onmisbaar. Echter, in het ene geval wordt iemand meer gemist dan in het andere. Dat geldt zeker voor iemand als Jos van Kemenade. Mij is de eer te beurt gevallen om dit voorwoord te schrijven. Dat vloeit voort uit een kleine omstandigheid, die de loop van de geschiedenis van Nederlandse kabinetten beïnvloed heeft. In 1994 werd Jos van Kemenade gevraagd om het ministerschap van Binnenlandse Zaken te willen overwegen. Om gezondheidsredenen heeft hij daarvan moeten afzien. De formatie nam een andere wending en deze belangrijke post viel mij toe. Eén van de gevolgen daarvan was, dat ik in 1997, na de herziening van het adviesstelsel, de heer Van Kemenade mocht uitnodigen het voorzitterschap van de Raad voor het openbaar bestuur op zich te nemen.

De heer Van Kemenade zou ongetwijfeld een goede minister van Binnenlandse Zaken zijn geweest. Weinigen hebben zo’n brede ervaring in het openbaar bestuur. Hij was lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, minister van Onderwijs, commissaris van de Koningin en burgemeester. Hij is Minister van Staat. Daarnaast vervulde hij vele maatschappelijke functies. Succes wordt vaak mede bepaald door persoonskenmerken. Dat geldt zeker voor hem. Hij zal zelf wel zeggen dat de loftrampet te hoog gestoken wordt, maar een ieder kan weten, dat hij te boek staat als integer, weloverwogen, zorgvuldig, analytisch sterk, eerlijk, sociaal, fatsoenlijk en behept met een goed gevoel voor verhoudingen. Je ziet hem nu gebaren: zo is het wel goed. Dat moge zo zijn, maar bij deze gelegenheid mag het gezegd worden. Bovendien is het nuttig dat het gezegd wordt. Iedereen, die werkzaam is in het openbaar bestuur of die ambities in die richting heeft, moet dit weten. Het is van belang om de

/6/

complexiteit van het openbaar bestuur te kennen en te erkennen en vast te stellen wat er nodig is om een goed bestuurder te zijn. Anderen kunnen zich hieraan spiegelen en er een voorbeeld aan nemen.

Hans Dijkstal

De publieke waarden van de Raad voor het openbaar bestuur

Kees Breed en Martin van Haeften¹

Inleiding

Drie maal is scheepsrecht. Of het getal van de volheid. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft er vanaf zijn instelling in 1997 nu drie termijnen van vier jaar opzitten. De strategische adviesorganen zijn geen rustig bezit in dit land. En op zich is dat maar goed ook. Het bewaart voor zelfgenoegzaamheid en gemakzucht. Het kabinet en beide Kamers der Staten-Generaal zijn het in 2009 na soms verhitte debatten onderling eens geworden over het belang van adviesraden en tegelijk over een aantal noodzakelijke aanpassingen in de structuur en werkwijze van het stelsel. Het was al snel duidelijk dat in dit verband ‘een adviesorgaan’ op het terrein van openbaar bestuur en veiligheid ook in de nabije toekomst onontbeerlijk werd geacht. Voor de Rob houdt de uitkomst van het debat concreet in dat in de komende vierde zittingsperiode de vaste kern van de Raad wordt teruggebracht van twaalf naar acht raadsleden (inclusief de voorzitter). Daarnaast zullen tijdelijke leden voor specifieke adviestrajecten worden benoemd. Ook zal worden ingezet op meer en intensievere interactie met de adviesvragers, kabinet en parlement. Bovendien wordt van de Rob verwacht dat hij vaker en intensiever zal samenwerken met andere adviesraden bij adviestrajecten die departementale beleidsgrenzen overschrijden. Stuk voor stuk belangrijke en betekenisvolle verbeteringen. Het is aan de nieuwe Raad om zijn waarde met elk advies steeds opnieuw te bewijzen. Maar wat was de toegevoegde waarde van de Rob in zijn advisering gedurende de afgelopen twaalf jaar? En welke waarden hanteerde hij daarbij zelf?

Terugblik

De afsluiting van de derde zittingsperiode, het afscheid van voorzitter Jos van Kemenade, en het begin van een nieuwe fase in de levenscyclus van de Raad is een goed moment om eens terug te kijken op die twaalf jaar advisering. In totaal zijn er in die periode 77 adviezen uitgebracht. Gemiddeld dus 25 per raadsperiode en zes tot zeven per jaar. Alle adviezen hebben een handzame omvang.

In de instellingswet van de Rob staat dat de Raad moet adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Over die opdracht is

¹ Martin van Haeften was secretaris van de Rob van 1997-2005;

Kees Breed is de huidige secretaris van de Rob.

lang nagedacht, en daar heeft ook discussie over plaatsgevonden. Met name het begrip 'overheid' is nogal ruim. Daaronder valt niet alleen het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten), maar ook de waterschappen, de zbo's, de volksvertegenwoordigingen en de rechterlijke macht. En het gaat niet alleen over de inrichting, zeg maar de feitelijke organisatie, de structuur, maar ook over het functioneren, de cultuur, de prestaties. Een uiterst brede opdracht dus. Daaraan afgemeten is zes tot zeven adviezen per jaar bescheiden te noemen.

Vallen die adviezen te categoriseren, zodat we een beetje een beeld kunnen krijgen waar het zwaartepunt van de aandacht van de Rob heeft gelegen in die twaalf jaar? Dat is een lastige vraag. Want hoe zou je een indeling moeten maken? Voor een eerste begin is het mogelijk een matrix te maken, waarbij op de ene as functioneren naast inrichting staat, en op de andere as de territoriale bestuurskolom (rijk, provincie, gemeente) en daarnaast alle overige overheden; waterschappen, zbo's, EU en volksvertegenwoordiging. Een nogal heterogeen groepje, het zij toegegeven. Ook het onderscheid tussen inrichting en functioneren is natuurlijk niet waterdicht, omdat in veel adviezen aanbevelingen voorkomen die op beide aspecten betrekking hebben. En iedere indeling is natuurlijk enigszins arbitrair. Ondanks deze beperkende opmerkingen vooraf leidt zo een analyse tot een overzichtelijk beeld. Van de 77 uitgebrachte adviezen gingen er 63 over de territoriale bestuurskolom: 38 over het functioneren en 25 over de inrichting daarvan. Van de overige veertien adviezen gingen er tien over het functioneren van de andere overheden en slechts vier over de inrichting daarvan.

Zo is het opvallend dat in al die jaren slechts één advies is uitgebracht over de rechterlijke macht. Dat was een (overigens ongevraagd) advies naar aanleiding van het voornemen om een Raad voor de Rechtspraak op te richten. Vooral in de beginperiode zijn er regelmatig contacten geweest met het departement van justitie, maar dat heeft toch niet geleid tot een enigszins vruchtbare adviesrelatie met het departement. Het bestaan van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum zal daaraan mede debet zijn, zo mag worden verondersteld.

Het toenemende belang van de Europese Unie komt, opvallend genoeg, niet tot uiting in het aantal adviezen over de relatie tussen Nederland en de EU, namelijk twee. Wel zijn een zevental adviezen over veiligheid en de organisatie daarvan uitgebracht. Bij vrijwel alle adviezen, niet alleen over de EU en veiligheid, is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de vragende partij. Terwijl bestuurlijke vraagstukken toch bij praktisch alle departementen spelen. In dit opzicht neemt de Rob duidelijk een andere positie in dan de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv), die wel gezocht en gevonden wordt door andere departementen.

Wat zijn de centrale thema's die terugkomen in de advisering? Waar staat de Rob voor? Ligt het accent op vragen rondom effectiviteit en efficiency? Dat zijn immers de zaken die genoemd zijn in de opdrachtverlening. En zaken

die ook dominant waren in de politieke keuzes die vaak werden gemaakt. Het markt- en efficiencydenken heeft sterk gedomineerd tot voor kort. Was dat ook de leidende gedachte binnen de Rob? In dit verband moet allereerst het meerjarig advieskader worden gememoreerd dat de Raad in de laatste vijf jaar heeft gehanteerd. Hierbij was het centrale thema dat het vertrouwen van burgers in de overheid, van kiezers in gekozenen en van bestuurders onderling moest worden vergroot. De legitimiteit van het overheidshandelen, maar ook het vergroten van de effectiviteit en de efficiëntie daarvan, dragen bij aan dit vertrouwen. Dat vormde de belangrijkste en verbindende rode draad in alle 77 adviezen. In dit kader komt verder een aantal centrale publieke waarden consequent terug in de diverse adviezen.

1. Politiek als sturend principe

Een belangrijke notie in de advisering van de Rob is dat democratisch bestuur politiek bestuur is. De Rob bepleit steeds de legitimiteit van het politieke. Maar dat schept dan ook wel verplichtingen voor de politiek. Het begrip herkenbaarheid komt telkens terug. Burgers moeten iets te kiezen hebben, en daarom dienen kandidaten herkenbaar te zijn. Dat lezen we al in het advies *Kiezen zonder drempels* uit 1999, over een nieuw kiessysteem waarin de persoon van de kandidaat, binnen partijpolitieke kaders, herkenbaarder moet zijn. Dezelfde terminologie komt terug in het advies over de positie van de provincies *Het bestuurlijke kraakbeen*. Provincies hebben een bleek politiek profiel, maar door herkenbare kandidaten kun je daar wat aan doen. Na de snelle opkomst van Pim Fortuyn en zijn tragische dood in 2002 analyseert de Raad de turbulente politieke ontwikkelingen. In *De staat van de democratie* roept hij politieke partijen op om zich beter en meer herkenbaar te profileren naar kiezers. Ook stelt de Raad voor dat de Tweede Kamer zijn eigen functioneren eens kritisch onder de loep neemt in een zelfevaluatie. Dit voorstel wordt uiteindelijk in 2006 overgenomen door het presidium van de nieuwgekozen Kamer. In 2004 wordt een advies uitgebracht met als titel *Herkenbare kandidaten*, in reactie op de voorstellen van de toenmalige minister voor bestuurlijke vernieuwing De Graaf voor een nieuw kiesstelsel. Ook in het advies over de relatie tussen politiek en media klinkt het pleidooi voor meer herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers. Zo zouden kamerfracties zelf meer het initiatief moeten nemen en zelf meer zaken moeten agenderen. Dat is trouwens niet hetzelfde als met spoeddebatten de hypes in de media volgen. In 2009 is tenslotte een laatste advies over het functioneren van politieke partijen uitgebracht. Ook hierin stond de noodzaak van een herkenbare en geprofileerde politiek centraal, naast concrete aanbevelingen voor de publieke ondersteuning van politieke partijen en formaties.

En tot slot moet in dit verband het advies uit 2005 over *De coördinatie van het EU-beleid* worden genoemd, dat een proactief en politiek proces wordt genoemd. Een politiek proces en geen ambtelijk proces. Lange tijd gingen Nederlandse ambtenaren zonder al te duidelijke instructies naar Europese onderhandelingen. Hooguit met de vage notie dat wat goed is voor Europa

goed is voor Nederland. Die tijd ligt na het verwerpen van het Europees grondwettelijk verdrag wel ver achter ons.

2. Interactie binnen kaders

Een ander terugkerend element in de advisering is het besef dat het openbaar bestuur niet in het luchtledige opereert. Het is geen eilandje. Het openbaar bestuur dient de samenleving en dient dan ook in een voortdurende interactie te staan met die samenleving. Dat vraagt om input van die samenleving, om betrokkenheid van burgers (*Betrokken burgers, burgers betrokken*), om samenwerking met maatschappelijke partners (*Primaat in de polder*) en met andere bestuursorganen (*Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*). Telkens worden we er met de neus op gedrukt dat het openbaar bestuur in al die interactie en samenwerking een eigen verantwoordelijkheid heeft. De democratische legitimatie schept verplichtingen. Verplichtingen om keuzes te maken. Interactief bestuur mag geen schaamlap zijn voor een bestuur dat geen keuzes durft te maken. In al dat soort processen is het openbaar bestuur dat de kaders stelt. En dat daarbinnen vervolgens moet en kan loslaten. Maar bij dat stellen van die kaders moet het bestuur dan wel transparant zijn, duidelijke keuzes maken en die ook verantwoorden. De noodzaak van transparantie over die afwegingen lezen we zowel in het advies over *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle* als ook in het advies over *Politiek en media*. Dan heeft ieder de rol die hem past.

3. De bestuurlijke hoofdstructuur

Veel vraagstukken die het functioneren van het openbaar bestuur betreffen hebben betrekking op de relaties tussen de verschillende bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. Elk van die lagen heeft een zekere autonomie binnen het 'eigen' grondgebied. Maar de verwevenheid is groot. Want op elk stukje grondgebied zijn in feite steeds drie bestuurslagen verantwoordelijk! Daardoor alleen al heeft de uitoefening van een taak door het ene bestuur vaak effecten voor een andere bestuurslaag (en trouwens vaak ook voor een naastliggende provincie of gemeente). Daarbij spoort de schaal waarop een taak uitgevoerd kan of moet worden niet altijd met de schaal van het desbetreffende bestuur. Daarom zijn er allerlei soorten hulpstructuren geconstrueerd. Soms wordt gekozen voor functioneel bestuur. Ook opschaling of schaalvergroting vormt soms het antwoord op deze problematiek. In al die gevallen wijst de Raad steeds op het belang van het eerbiedigen van die hoofdstructuur, het Huis van Thorbecke. Hulpstructuren kunnen soms nodig zijn, maar als die te zwaar worden moet er voor andere oplossingen gekozen worden, die weer vallen binnen de hoofdstructuur (*Legio voor de regio*). Die bestendige keuze heeft niets te maken met conservatisme, of met het dienen van gevestigde belangen van bijvoorbeeld provincies of gemeenten. Die keuze heeft alles te maken met het feit dat de bestuursorganen binnen de hoofdstructuur een rechtstreekse democratische legitimatie hebben. En bij hulpstructuren is dat niet het geval. Democratie vereist dat de volksvertegenwoordiging ook werkelijk ergens over gaat. Want anders is zij een wassen neus. Tanende belangstelling bij verkie-

zingen kun je de wegblijvende kiezer wel verwijten. Maar als de organen van de bestuurlijke hoofdstructuur langzaam worden uitgehold, kun je het de kiezer moeilijk kwalijk nemen dat die zijn belangstelling voor verkiezingen gaat verliezen.

4. *De autonomie van het decentrale bestuur*

Een wezenskenmerk van het Nederlandse bestuurlijk bestel is de autonomie van de decentrale bestuursorganen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze zaak op verschillende momenten en in verschillende contexten aan de orde wordt gesteld. Autonomie is in beginsel een staatsrechtelijk begrip. Maar als het daartoe beperkt zou blijven zou er volgens de Raad toch een te formele invulling aan worden gegeven. In het advies *Autonoom of automaat* wordt gepleit voor een materiële invulling van dit begrip. Zo wordt er vanouds een onderscheid gemaakt tussen autonoom decentraal bestuur en decentraal bestuur dat in medebewind wordt uitgevoerd. Maar ook in het kader van dat medebewind is het zaak zo veel mogelijk invulling te geven aan het autonomiebeginsel. Dus moeten bestuurlijke arrangementen zodanig worden ingericht dat provincies en gemeenten zo veel mogelijk beleidsvrijheid hebben bij de uitvoering van taken in medebewind. Decentrale besturen mogen niet verworden tot uitvoeringskantoren van het rijk. En bij beleidsvrijheid behoort ook de vrijheid voor een royaal eigen belastinggebied. Als er een gesloten opdracht is van het Rijk aan gemeenten moet het financiële risico dat daarbij hoort ook bij het Rijk liggen. Als gemeenten het financiële risico hebben moeten ze ook de mogelijkheid en de vrijheid hebben om dat risico te beïnvloeden.

Autonomie en beleidsvrijheid brengen ook onderscheid tussen de verschillende decentrale bestuursorganen. In *Vershil moet er zijn* pleit de Raad ervoor minder krampachtig met dit soort verschillen om te gaan. In zijn advies over *De kunst van het overlaten* (uit 2000) wordt naast een aantal concrete voorstellen voor decentralisatie (de WMO komt daar al in voor, zij het onder een andere naam) vooral aandacht gevraagd voor de noodzaak van een stevige regierol van decentrale besturen. De verschillen die er zo komen kunnen tot lering strekken. In zijn advies over *Benchmarking* wordt een pleidooi gehouden voor het hanteren van dit instrument. Maar er wordt met nadruk gewaarschuwd tegen het inzetten van dit instrument als verticaal controle- of sturingsinstrument. Benchmarking werkt alleen in horizontale verhoudingen. Ook met die insteek laat de Raad zien de autonomie van het decentrale bestuur als een belangrijke waarde te beschouwen.

5. *Veiligheid*

Een aantal adviezen over bestuur en veiligheid verdient een bijzondere vermelding. Het garanderen van veiligheid is een belangrijke kerntaak van het openbaar bestuur. In diverse adviezen, waaronder *De GHORdiaanse knoop doorgehakt* uit 2004 heeft de Raad aanbevelingen gedaan voor het samengaan van politiezorg, brandweertaken en gezondheidsdiensten (zoals ambulance-

verkeer) in veiligheidsregio's. In 2008 adviseerde de Raad over de verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing: *Beter besturen bij rampen*. Daarbij werd een afweging gemaakt tussen enerzijds de noodzaak om snel en handelend op te treden bij een ramp of crisis en anderzijds de legitimiteit van de bestaande, maar complexe verdeling van verantwoordelijkheden op alle bestuursniveaus.

6. *Het wegen van waarden*

Hoewel het accent in de Rob-adviezen vaak lag op één van de bovengenoemde waarden, wees de Raad in een aantal gevallen ook op uiteenlopende of zelfs onderling concurrerende publieke waarden die bij een bijzonder adviesthema aan de orde waren. Zo belichtte de Raad in zijn advies over terrorismebestrijding enerzijds de noodzaak tot ingrijpende preventieve veiligheidsmaatregelen. Maar anderzijds bracht hij ook de noodzaak tot blijvende bescherming van de privacy van individuele burgers voor het voetlicht. Je kunt in zo een geval toch moeilijk radicaal voor het ene en tegen het andere belang zijn. In *Tussen oorlog en vrede* pleitte de Rob voor het in balans brengen van beide belangen in een nieuwe veiligheidswet. In het debat over de herstructurering van het middenbestuur maakte de Raad een afweging tussen het belang van een slagvaardig en coherent middenbestuur en dat van het handhaven van een zeker bestuurlijk evenwicht (*Bestuur op maat*). Op grond van het eerste belang lag een samenvoeging van vier provincies tot één Randstadprovincie voor de hand, zoals onder meer de commissie-Kok bepleitte. Maar vanwege de dreigende verstoring van het precaire evenwicht tussen én binnen de bestuurslagen adviseerde de Rob uiteindelijk om twee Randstadprovincies te vormen, een noordvleugel en een zuidvleugel. Beide zijn dan voldoende geëquipeerd om de bestuurlijke opgaven in de eigen provincie het hoofd te bieden, maar niet zo groot dat zij ten opzichte van het landsbestuur, elkaar of andere provincies onevenredig veel macht zouden krijgen. Ook in het advies over *De gedifferentieerde eenheidsstaat* werd niet zonder meer gepleit voor grenzeloze differentiatie tussen gemeenten, maar een afweging gemaakt tussen enerzijds de waarde van het gelijkheidsbeginsel en anderzijds de behoefte van individuele gemeenten om specifieke, soms afwijkende wegen te kunnen bewandelen bij het besturen van de eigen gemeente. De betekenis van zulke adviezen is allereerst het zorgvuldig in beeld brengen van de publieke waarden en belangen die in een concreet geval in het geding zijn, zodat zij niet plotseling worden 'vergeten' in het politieke debat als er lastige keuzes moeten worden gemaakt. Vervolgens worden de argumenten genoemd op basis waarvan de Raad tot zijn deskundige en onafhankelijke afweging en aanbevelingen (en idealiter tot nieuwe win-win opties) komt. Natuurlijk kan elke minister en elk Kamerlid op grond van het advies tot een andere, eigenstandige eindafweging komen, maar men is zich dan in ieder geval goed bewust van alle aspecten van een probleem. Zo wint uiteindelijk de politieke besluitvorming aan kwaliteit en wordt het primaat van de politiek versterkt.

Doorwerking

De waarde van de Rob-adviezen komt het meest direct tot uitdrukking in de mate waarin de gedane aanbevelingen ook daadwerkelijk worden overgenomen. Dat is vaak het geval geweest. Soms blijkt dat al uit het kabinetsstandpunt in reactie op een advies (zoals bijvoorbeeld recent in de uitvoerige reactie op het advies over grensoverschrijdende samenwerking, *Besturen over grenzen*). Maar in andere gevallen wordt de doorwerking van de adviezen soms pas zichtbaar na een aantal jaren. Zo heeft de Tweede Kamer eind 2008 bij de begrotingsbehandeling van BZK een motie aangenomen over gemeentelijke differentiatie die goed spoort met het Rob-advies terzake uit 2007. Daarnaast is ook van belang in welke mate de adviezen daadwerkelijk een rol spelen in politieke en bestuurlijke debatten. Zo wordt het advies over *Benoemingen in het openbaar bestuur* nog steeds op allerlei plaatsen genoemd, soms instemmend of soms juist niet. Wanneer zowel voor- als tegenstanders van een kabinetsvoorstel zich beroepen op argumenten die in een Rob-advies zijn genoemd (zoals ook bij recente adviezen over veiligheidsregio's en het beleggen van de bestuurlijke verantwoordelijkheden op de verschillende niveaus), kun je zeggen dat de Rob er blijkbaar toe doet. Ook klinkt de echo van de adviezen wel eens door in nota's en rapporten die elders in het bestuurlijke landschap van Nederland worden opgesteld. Ook andere producten van de Raad, zoals onderzoeksrapporten, pre-adviezen en de jaarlijkse Rob-lezing worden regelmatig geciteerd. Ook zij bepalen mede de inhoud van het 'discours' over uiteenlopende onderwerpen als de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen, of het belang om meer ruimte te geven aan professionals in de publieke sector. In dit verband moet zeker ook het advies van de Rob (samen met de Rfv) over *Bevolkingsdaling* worden genoemd. Dit is niet alleen in Den Haag maar ook in provincies en tientallen gemeenten formeel op de agenda gezet en besproken. Ook dat is doorwerking. Ook het al gememoreerde advies over de verdeling van verantwoordelijkheden bij crises en rampen is op veel plekken besproken en zal ook zeker in de komende jaren een rol spelen bij de politieke debatten over dit onderwerp.

Opzet van deze bundel

De waarden waar de Rob voor stond en staat zijn als het ware tijdloos. Het gaat om waarden die inherent zijn aan ons democratisch bestuurlijk bestel en die het waard zijn om bewaakt te worden. Die taak is natuurlijk niet alleen aan de Rob voorbehouden. Je kunt zelfs stellen dat het bewaken ervan, en het steeds weer afwegen ervan in concrete situaties, een kerntaak vormt voor alle bestuurders op elke plek van de overheid. Daarom achtte de Raad het passend om bij wijze van afscheid (in zijn huidige samenstelling) aan bestuurders en wetenschappelijke deskundigen de vraag voor te leggen welke kenmerkende publieke waarden bij hen aan de orde (of in het geding) zijn en hoe zij daarmee omgaan in hun dagelijkse functioneren of in hun wetenschappelijke beschouwingen. Het antwoord op deze vraag vindt u terug in de bijdragen aan deze bundel.

Wij zijn bijzonder verheugd dat zoveel en ook zulke prominente bestuurders en wetenschappers positief hebben gereageerd op het verzoek om een bijdrage te leveren aan deze bundel. Dat levert een rijke en zeer gevarieerde verzameling van beelden en inzichten op met betrekking tot het reilen en zeilen van onze democratie en onze overheid. Je kunt deze bijdragen op verschillende manieren met elkaar vergelijken, ordenen en structureren. Zo vertrekken verschillende auteurs expliciet vanuit het perspectief van burgers. Hoe dragen zij bij aan het wegen van publieke waarden (Leyenaar), hoe belangrijk is de nabijheid met burgers maar tegelijk ook een zekere afstand van de overheid tot individuele burgers (Jorritsma) en hoeveel last bezorgt de overheid burgers wanneer zij zelf zijn zaakjes niet op orde heeft (Brenninkmeijer). Ook Meijerink gaat in op de vraag wanneer de burger meer gediend is met publieke dienstverlening (in de zorg) of wanneer juist eerder met private dienstverlening. Maar wanneer deze bijdragen bij elkaar gezet zouden zijn, zou dat ten onrechte de indruk kunnen wekken dat andere auteurs minder oog hebben voor de betekenis van burgers en burgerschap. Niets is minder waar. Impliciet staan de burgers centraal bij alle bijdragen over het belang van een goed functionerende democratie en een effectieve overheid. Daarom is voor een andere rangschikking van de artikelen gekozen.

In het eerste deel van de bundel staan de waarden van de *publieke arena* centraal, als de plek waar politieke besluitvorming plaatsvindt of wordt voorbereid. Schinkelshoek citeert Churchill die temidden van alle oorlogsprikelen in 1943 bijzondere aandacht besteed aan de herbouw van het Britse parlamentsgebouw, 'minstens zo belangrijk als een fort of een slagschip'. Putters en Tjeenk Willink gaan uitgebreid in op de betekenis van adviesraden voor de kwaliteit van de politieke besluitvorming en de wetgeving. Ook Van Es benadrukt dat het niet alleen om het wegen van publieke waarden gaat, maar ook en misschien nog wel meer om de 'waarde van het wegen' zelf. Leyenaar gaat in op de betekenis van burgerparticipatie in het weegproces, die verschilt naarmate deze plaatsvindt in verschillende schakels van het gehele besluitvormingsproces.

In het tweede deel zijn bijdragen gebundeld waarin bestuurlijke waarden en dilemma's worden beschreven die optreden op verschillende *bestuursniveaus*. Jorritsma beschrijft indringend hoe lokale bestuurders direct contact maken, gevraagd en ongevraagd, met burgers die de gevolgen ondervinden van de besluiten van een gemeenteraad. Het heeft beslist voordelen en het is ook een prachtige opdracht om de 'eerste bestuurslaag' te zijn, maar er is ook een keerzijde. Franssen beschrijft de waarden van het provinciale middenbestuur en de noodzaak van een herwaardering daarvan, zeker als het gaat om ruimtelijke ordeningsvragen en juist in het kader van het vergroten van bestuurlijk effectiviteit en efficiëntie. Schaap pleit voor een zekere terughoudendheid van politici waar het gaat om hun neiging om de spotlichten van de media op te zoeken. Goed bestuur is vaak ook bestuur dat niet direct voor het voetlicht treedt, maar tegelijk wel zorg draagt voor een solide en vertrouwenwekkende

maatschappelijk basis op grond waarvan burgers zelf hun eigen leven en handelen vorm en inhoud kunnen geven. Stuiveling en Brandenburg geven in hun bijdrage aan, aan welke voorwaarden moet worden voldaan bij interbestuurlijke samenwerking. Daarbij moet enerzijds recht worden gedaan aan de eigen autonomie van elke bestuurslaag maar mag anderzijds geen verwarring ontstaan over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook Brenninkmeijer waarschuwt voor verrommeling van verantwoordelijkheden omdat juist burgers vaak de rekening krijgen gepresenteerd van een overheid die complex is georganiseerd en waarvan de onderdelen niet altijd even goed samenwerken.

In het derde en laatste deel zijn bijdragen gebundeld die langs verschillende invalshoeken ingaan op verschuivende publieke waarden. Meijerink beschrijft het grensvlak tussen publieke en private waarden in de gezondheidszorg, waarbij de grenslijn zelf regelmatig heen en weer wordt geschoven. Zijlstra wijst op het verschijnsel dat verschillende publieke waarden soms tijdelijk ineens (te) sterk worden geprofileerd, waardoor zij soms een modieus karakter lijken te krijgen. Zijn bijdrage roept de vraag op of er wellicht een overmaat (stapeling) aan criteria is ontstaan waaraan goed overheidsbeleid moet voldoen – en die bijna ondraaglijk is en zeker niet altijd praktisch uitvoerbaar is. In die zin sluit dit artikel goed aan bij het hierboven al genoemde pleidooi van Brenninkmeijer voor het beheersbaar maken en houden van complexe bestuurlijke relaties. Holtslag wijst op nog een heel andere kant van de medaille die nog te vaak onderbelicht blijft: de invloed van Europese regelgeving en de betekenis van het feit dat veel besluiten met effecten voor Nederlandse burgers niet in Den Haag maar in Brussel worden genomen. We moeten beter analyseren en doordenken welke gevolgen dat heeft voor onze 'eigen' publieke waarden en voor het evenwicht in ons nationale bestuursgebouw. De laatste bijdrage betreft tot slot de verschillende publieke waarden die in het geding zijn bij de structurering van ons veiligheidsbeleid. Kerckhaert, Mekel en Muller beschrijven hoe ook in discussies over deze thematiek de waarden soms verschuiven en in ieder geval leiden tot nog steeds voortdurende debatten over de gewenste inrichting en werkwijze van veiligheidsregio's.

Al met al een prachtig palet aan inzichten dat veel stof tot nadenken geeft. Het is aan de Raad voor het openbaar bestuur in een nieuwe samenstelling om zijn licht te laten schijnen op alle thematieken en dilemma's die in deze bundel aan de orde komen. En het is aan de burgers en bestuurders van dit land om steeds in concrete situaties te besluiten wat ons, met al deze publieke waarden in gedachten, nu praktisch te doen staat.

De publieke arena

Minstens zo belangrijk als een slagschip?

Parlementair zelfbewustzijn aan het Binnenhof

Jan Schinkelshoek

“We bouwen oorlogsschepen, schepen die pas over vele jaren gereed zullen zijn. We bouwen voor oorlogsdoeleinden. Maar ik moet zeggen dat voor mij herbouw van het Lagerhuis – de machtigste volksvertegenwoordiging ter wereld – minstens zo belangrijk is als een fort of een slagschip. Zelfs in tijden van oorlog.”

Na zoveel jaar proef je, bladerend in de ‘Handelingen’ van het Britse parlement¹, nog steeds iets van het drama, de passie en de emotie waarmee minister-president Churchill zelfs midden in de oorlog de wederopbouw van het Lagerhuis verdedigde.

Het was 28 oktober 1943, het cruciale jaar van de Tweede Wereldoorlog. Uiterekend op hetzelfde moment dat de strijd in Noord-Afrika, in Rusland en in het Verre Oosten in een beslissend stadium kwam, debatteerde het Lagerhuis – heeft het niks anders aan het hoofd? – in volle breedte over de herbouw van het parlamentsgebouw.

Tweeënhalf jaar eerder, in mei 1941, was Westminster tijdens een van de laatste Duitse luchtaanvallen zwaar getroffen. Het Lagerhuis werd uitgebombardeerd. Het klassieke gebouw was zo zwaar verwoest – de eigen vergaderzaal lag in puin – dat de Commons onderdak moesten vragen aan de Lords. Maar dat moest niet te lang duren, vond premier Churchill.

Het was op Churchills initiatief dat de regering al vrij spoedig met het voorstel kwam om het Lagerhuis te herbouwen ‘met behoud van z’n essentiële kenmerken’. Er was hier en daar enige aarzeling. Waarom kon herbouw niet wachten tot na de oorlog? Waren er in 1943 geen belangrijker zaken? Kon het geld niet beter worden besteed? Aan oorlogsschepen, aan ander defensiespul? Met die twijfel maakte Churchill korte metten. “Het parlement is het aan zichzelf verschuldigd, aan het land, aan de natie, dat er geen gat valt, geen ongemakkelijk, lelijk hiaat in de parlementaire continuïteit”, riep hij uit. Een kamerlid dat wilde interrumpen, werd met een handbeweging terzijde geschoven.

“Ik moet u vertellen, mijnheer de voorzitter, dat er een reëel gevaar ontstaat als het Lagerhuis aan het einde van de oorlog te lang verstoken is geweest van een herstel, geschikte vergaderzaal. [...] We zullen het (na de oorlog) beslist heel druk krijgen, er ligt een immense hoeveelheid werk te wachten; we zullen, naar alle waarschijnlijkheid, te maken krijgen met stormachtige tegenstellingen. We

¹ Hansard’s, *House of Commons Rebuilding*, HC Deb, 28 October 1943, Vol. 393 cc 403-73 403.

moeten daarom een goede, beproefde en geschikte plek hebben om ons werk te doen.”

Met zo veel overgave à la Churchill wordt nooit over het Nederlandse parlement gesproken. Meestal is de ondertoon zuinig. Op z'n best heeft het iets meewarigs, iets schouderophalends. De Tweede Kamer kan het maar zelden goed doen.

Nee, dat is geen zelfbeklag van een pril Kamerlid.

Kritiek op 'dat machtloze praathuis aan het Binnenhof' is van alle tijden. Waar een Brits parlementariër in de negentiende eeuw nog bewonderend uitriep dat het Lagerhuis alles kon (“ behalve van een man een vrouw maken”, voegde hij er kennelijk opgelucht aan toe²), mopperde de parlementaire geschiedschrijver W.J. van Welderen Rengers over ‘een geprikkeld staatslichaam’.³ Nederlands grootste historicus Johan Huizinga monkelde over de ‘verloedering van parlementaire zeden’.⁴ En in de jaren '70 was er een Kamervoorzitter die zich hardop afvroeg of de Tweede Kamer af en toe niet iets meer leeuwenmoed kon tonen.⁵ Of liet het parlement zich steeds als lam ter slachtbank leiden?

Kritiek is het onontkoombare lot van de volksvertegenwoordiging.

Een parlement doet het nooit goed in ieders ogen. Politiek is per definitie kiezen, en dus kiest de Kamer ook steeds tégen iets – een wens, een belang, een opvatting. Sterker nog: een Kamermeerderheid moet soms de moed hebben om tegen de stroom in te gaan, om juist niet te doen wat de publieke opinie op hoge toon eist.

Het parlement moet impopulair durven zijn.

Laten we eerlijk zijn: is een volksvertegenwoordiging niet ooit ‘uitgevonden’ om luimen en nukken van het onvoorspelbare, grillige volk in geregelde, geordende banen te leiden? Ja, dan moet het niet klagen als je als kop van jut wordt gebruikt...

Veel van de kritiek is borrelpraat, afkomstig van mensen die niet beter weten of – erger nog – lieden die wel beter zouden moeten weten. Er wordt al bijna twee eeuwen aan het Binnenhof nuttig werk verricht. Je hoeft niet terug naar het Kinderwetje van Van Houten (1874), de Pacificatie van 1917 of de opbouw

² Het citaat wordt toegeschreven aan William Gladstone, politicus in het Victoriaanse Groot-Brittannië (1809-1898).

³ W.J. van Welderen baron Rengers, *Schets eener Parlementaire Geschiedenis van Nederland I*, uitgave 1948, blz. 375.

⁴ J. Huizinga, *Geschonden Wereld*, 1945.

⁵ A. Vondeling, *Tweede Kamer – lam of leeuw*, 1976.

van de verzorgingsstaat. Neem alleen al het diepinsnijdende parlementaire onderzoek naar de ondergang van de Nederlandse scheepsbouw dat heeft laten zien dat de Kamer onder tegels durft kijken, de zelfbeheersing na de moord op eerst Pim Fortuyn en later Theo van Gogh en de Hervormingsagenda van Balkenende I, II en III die ondanks scherpe kritiek is afgewikkeld. Zeg niet dat het Nederlandse parlement genoeg neemt met een onderschikte, onbeduidende rol.

Dat levert natuurlijk kritiek op.

Ach, misschien moet je je pas zorgen maken als er helemaal geen kritiek meer op de Kamer te noteren valt. Onverschilligheid zou wel eens veel verontrustender kunnen zijn.

Ook wie zich geen crisis laat aanpraten, kan niet ontkennen dat er iets loos is. Iets? Eerder⁶ heb ik het een nette naam gegeven: de overijling van de Tweede Kamer.

De liefde voor incidenten, gecombineerd met een grote scoringsdrift, lijkt steeds heftiger te worden. Dan heb ik het over de waan van de dag, het meedeinen op de golven van de actualiteit. Dan doel ik op het opjagen door de media. Dan wijs ik op de spoeddebatten, de parlementaire vluggertjes, de eindeloze serie Kamervragen, het gedrang bij het mondelinge vragenuurtje. Om nog maar te zwijgen van de slierten moties, niet allemaal even to the point. Stuk voor stuk zijn het symptomen van een Kamer die op hol slaat.

Of zoals prof. dr. J.Th.J. van den Berg het – naar eigen zeggen – ‘onheus’ formuleerde: “Het huidige gebruik van parlementaire invloedsmiddelen heeft veel weg van het afschieten van een schot hagel. Het meeste gaat naast, maar je hoopt dat ten minste een of twee kogeltjes raak zijn. Raak bij de opgewonden geraakte minister en/of bij snel opgewonden media. Het ontgaat echter noch ministers noch media dat de meeste kogeltjes er naast zijn. Alleen de Handelingen zullen er melding van maken en verder niemand. Ook dat is niet bevorderlijk voor status en autoriteit van het parlement.”⁷

De ‘incidentendemocratie’ komt niet uit de lucht vallen. Al die ‘vluggertjes’ zijn symptomen van een systeem dat – tastend en zoekend – op weg is naar nieuw houvast, om het woord zelfbevestiging maar niet te gebruiken.

⁶ Tweede Kamer, *Wetgevingsoverleg over de Raming voor 2009*, 23 juni 2008 (Kamerstuk 31 473, nr. 22).

⁷ J.Th.J. van den Berg, *De parlementaire orde is een politieke orde*, in de essaybundel die gemaakt is ten behoeve van de parlementaire zelfreflectie van de Tweede Kamer, gepubliceerd als Kamerstuk 31 845, nr. 1.

Sinds ‘Fortuyn’ – ik geef even toe aan de onhebbelijkheid om de geschiedenis met Pim te laten beginnen, maar het begon al eerder... – staat ook het parlement onder zware druk, druk om zichzelf te bewijzen, om zichzelf waar te maken, om te laten zien dat ‘ze in Den Haag’ er ook voor het volk zijn. Opgejut, uitgegroot door de media, veroorzaakt dat activisme politieke kortademigheid: we hollen achter onszelf aan. Goed bedoeld neemt de politiek, het parlement, zo veel hooi op de vork dat ‘we’ vastlopen. En passant creëren ‘we’ gemakkelijk verwachtingen die niet waar te maken zijn.

Zo maakt het negentiende-eeuwse ideaal van een bezonken, delibererende, uitgewogen parlementaire democratie, een herensociëteit, een karikatuur van zichzelf. En zo verwordt de Tweede Kamer tot een politiek café dat zich laat opzweepen door onvoorspelbare sentimenten van de massa’s aan zwevende kiezers.

Er moest ‘parlementaire zelfreflectie’⁸ aan te pas komen om de Tweede Kamer tot enige bezinning te brengen. Dat proces (‘kan het anders, kan het beter?’) is dit voorjaar afgerond. Of alle aanbevelingen werkelijk tot een omslag in denken en doen zullen leiden, zal moeten worden afgewacht. Door ervaring wijs geworden, heeft niemand al te hoge verwachtingen. Misschien is dat maar goed ook. Al was het alleen maar omdat het kan meevallen.

Waar we het over hebben is niets minder dan parlementaire ‘revitalisatie’. Voor mij staat vast dat zo’n herleving het niet moet hebben van procedures, regeltjes of reglementswijzigingen. Het moet uit de Tweede Kamer zelf komen. Het heeft alles te maken met zelfverzekerdheid, met zelfbewustzijn.

Het schort de Tweede Kamer opvallend aan parlementair zelfbewustzijn. Als mij na mijn entree in de Kamer iets is opgevallen, is het die verongelijkte onhebbelijkheid waarmee de Kamer vaak onbewust het over zichzelf heeft. Bijna verontschuldiging...

Alleen al de manier waarop Kamerleden (en ministers) over zichzelf spreken, over wat ze doen – ‘Haags gedoe’, ‘machteloos gespartel onder de kaasstolp’. Veelzeggend is de kijk op het Kamerlidmaatschap: het wordt veel te veel gezien als een springplank. Het ministerschap – oké, een staatssecretariaat – heet zonder gêne een ‘promotie’.

Ook in Engeland staan parlementariërs te trappelen om kabinetslid te worden.⁹ Maar vergis ik me of staat het ambt van volksvertegenwoordiger daar toch iets meer in ere dan in de lage landen bij de zee?

⁸ In gang gezet naar aanleiding van de motie-Schinkelshoek c.s. (Kamerstuk 30 996, nr. 9), door de Tweede Kamer aanvaard op 5 juli 2007.

⁹ Aanbevolen lectuur: de dagboeken van Alan Clark (3 delen, 1993-2002).

Uit dat gebrek aan zelfbewustzijn verklaar ik ook het gemak waarmee gesproken wordt over een referendum, over burgerinitiatief, over constitutionele toetsing. Stuk voor stuk zijn het stijlfiguren die één ding gemeenschappelijk hebben: ze verminderen de waarde van het parlement. Ondanks alle goede bedoelingen – neem ik aan – gaat er een stilzwijgende boodschap van uit dat de Tweede Kamer een wel heel gebrekkig hulpstuk is. Dat het ‘verkocht’ wordt als staatsrechtelijke vernieuwingen, maakt het er niet beter op. Alsof je jezelf wegcijfert.

Over dat tekort aan zelfrespect – ja, dat is het ten diepste – is veel gespeculeerd. Het heet een effect van de na-ijlende verzuiling: iedere bevolkingsgroep stond, tot in de Tweede Kamer toe, strak in het gelid om het eigen belang te regelen. Het zou terug te voeren zijn op de rekrutering van Kamerleden: voor de Kamerlijst word je meer op je ‘specialisatie’ uitgezocht dan uitverkoren als (breed) volksvertegenwoordiger-in-de-dop. En de verambtelijking van de politiek schijnt er mee te maken te hebben.

Het wordt versterkt door de media. Het nauwelijks verholen dedain in de politieke en parlementaire berichtgeving valt op. Als oud-parlementair verslaggever heb ik het gevoel dat het erger wordt, maar dat kan natuurlijk bijziendheid zijn. De nooit erg hartelijke verhouding tussen parlement en pers is er vooral een van zurigheid. Cynisme bepaalt de toon. Neem alleen al het gemak waarmee elk politiek debat wordt weggezet als ‘ruzie’ of ‘conflict’. Of de neiging om alles te versmallen tot de vraag of er een crisis van komt.

Anders dan, zeg, het Lagerhuis heeft de Tweede Kamer weinig statuur. Nooit gehad ook.

Waar ter wereld noemt een regering zich zonder aarzelen ‘de motor van het staatsbestel’?¹⁰ Andere West-Europese landen kennen, althans op papier, nog de parlementaire opperheerschappij – ook al valt de praktijk meestal schraller uit. Maar in de Nederlandse Grondwet komt het parlement op de derde plek: na de koning en de regering.

Zou er bij de geboorte al iets zijn misgegaan? Het Britse parlement bezit trots ‘soevereiniteit’, het Nederlandse parlement heeft nog steeds iets van ‘een deputaatschap bij de Hoge Overheid’. Zo zijn de Staten-Generaal in de middeleeuwen ook begonnen: als vertegenwoordiging bij de regering, afvaardiging uit het land, bijeengekomen in Den Haag.¹¹ Ondanks alle constitutionele gedaanteverwisselingen is die onderhorige inslag wellicht nooit verdwenen.

¹⁰ Grondwetsherziening 1983, geciteerd door Kortmann, te vinden in *Het Nederlands Parlement*, Kummeling en Bovend’ Eert, 2004.

¹¹ ‘Vierhonderd Jaar Staten-Generaal’, 1964.

De Tweede Kamer heeft altijd iets saais gehad.

Er gebeurde bijna nooit iets spannends, iets onverwachts. En ook retorisch was het zelden de moeite waard om naar het Binnenhof te gaan. Sprekers waren heel moeilijk te volgen, zo moeilijk dat toen een Kamerlid in achttien-zo-veel dicht bij de regeringstafel ging staan om geen woord te missen zijn hardos vlam vatte bij de brandende kaars...¹²

Toen zich in de tweede helft van de negentiende eeuw een nieuwe, luidruchtiger parlementaire generatie aandiende – Kuyper, Domela Nieuwenhuis, Troelstra, stuk voor stuk ‘klokkenisten’ – sprak het bedaarde, liberale establishment in de Kamerbankjes hoofdschuddend van ‘demagogie’.¹³ De jonge Abraham Kuyper werd bij zijn entree in de Tweede Kamer zelfs min of meer weggepest.¹⁴

Opwinding is nooit erg op prijs gesteld. Het diende parlementair vooral ordelijk en ordentelijk toe te gaan. Dat ‘stipte’ was jarenlang het parool van Kamervoorzitters.¹⁵

Nee, dat is geen lelijke steek onder water. Het saaie, het ingetogene was een weloverwogen, bewuste keus, waar Nederlandse parlementariërs nog trots op waren ook. Als er al iets gebeurde – een nachtelijke vergadering of zoiets – liep er wel altijd iemand naar de interruptiemicrofoon om te klagen over ‘gekkenwerk’.¹⁶ Of om uit te roepen of het nou werkelijk zo moest.¹⁷ Eens, nog voor de eerste wereldoorlog, dreigde een boze oppositie met inktpotten te gooien¹⁸: er is zelden zo lang schande over gesproken. Dat in de jaren ’30 een Kamerlid de toegang tot het Kamergebouw is ontzegd¹⁹, weet iedereen nog tot op vandaag de dag.

¹² Hat gaat om de Zeeuwse afgevaardigde mr. P.H. Saaymans Vader (13 december 1875).

¹³ Henk van de Velde geeft levendige details in *Stijlen van leiderschap*, 2002.

¹⁴ Zo valt op te maken uit de biografie van Abraham Kuyper, van de hand van Jeroen Koch, 2006.

¹⁵ J.Th.J. van den Berg vermoedt dat de katholieke achtergrond van veel Kamervoorzitters met die stiptheid te maken heeft, zo schrijft hij in het essay naar aanleiding van de parlementaire zelfreflectie, 2009.

¹⁶ Aldus freule Wttewaall van Stoetwegen, Kamerlid voor de CHU, in 1970.

¹⁷ ‘Moet het nu zo?’, vroeg de ‘oude’ Tilanus, fractievoorzitter van de CHU, zich af bij de breuk in de rooms-rode coalitie in 1958.

¹⁸ De sfeer raakte in 1911 zo verhit dat de sociaal-democratische afgevaardigde Schaper z’n toevlucht dreigde te nemen tot gooi- en smijtwerk: ‘Dan gaan de inktkokers door de zaal... Ik sta voor niets in. Ik verzeker u, dan gaan wij met stoelen gooien.’

¹⁹ Het betrof de communist De Visser, die naar het oordeel van de Kamervoorzitter zowel in 1930 als in 1933 over de schreef was gegaan. De eerste keer werd hij uitgesloten van de vergadering, de tweede keer werd hem voor een dag de toegang tot het Kamergebouw ontzegd.

Nee, gangbaar werd een parlementaire stijl die – in de woorden van oud-Kamervoorzitter Dolman – treffende overeenkomsten vertoonde met ambtelijk proza, inclusief tussenkopjes.²⁰

Zo'n saaie, degelijke Tweede Kamer heeft een stabiele democratie opgeleverd. Dat is iets om trots op te zijn, iets dat te veel veronachtzaamd is, misschien wel ontkend. Het zou al heel wat zijn als de parlementaire zelfreflectie leidt tot herontdekking van die waarde. Het zou een zelfbewuste remedie zijn tegen het meedeinen op de waan van de dag, tegen parlementaire overijling. Die saaie, degelijke, maar trotse betrouwbaarheid heeft wel een keerzijde. Het levert een parlement op dat waarschijnlijk nooit echt tot de verbeelding zal spreken. Misschien moet de Tweede Kamer dat maar voor lief nemen.

Daarom ook klinkt een toespraak als die van Churchill over het parlement in Nederlandse oren buitenissig. Dat je je midden in een oorlog-op-leven-en-dood druk maakt over wederopbouw van het parlamentsgebouw, zelfs over de vorm, over de indeling, over de grootte...

“Het Lagerhuis moet niet groot genoeg zijn om al z'n leden tegelijkertijd te kunnen omvatten zonder overvol te zijn. Er kan geen sprake van zijn dat ieder lid een eigen zetel heeft”, instrueerde Churchill midden in de oorlog. ‘Bij belangrijke gebeurtenissen moet er een gevoel van drukte en urgentie zijn. En het belang van het moment moet worden gevoeld, een gevoel dat over belangrijke zaken wordt besloten – daar en dan, in het Lagerhuis.’²¹

Voor het Binnenhof getuigt het van te veel parlementaire zelfverzekerdheid. Ja, van zelfoverschatting misschien wel. Maar een beetje méér zelfbewustzijn aan gene zijde van de Hofvijver mag wel.

²⁰ Aangetroffen bij J.Th.J. van den Berg (2009).

²¹ Hansard's, *House of Commons Rebuilding*, HC Deb, 28 October 1943.

Yes Minister, maar soms even niet!¹

Prof.dr. Kim Putters

Inleiding

“De analyse van de problemen die werden aangepakt schoot in belangrijke mate tekort. De problematiek werd onderschat. Het onderwijsbeleid sloot niet meer aan bij de veranderde maatschappelijke werkelijkheid. (...) Verantwoordelijke bewindslieden vertoonden een tunnelvisie. (...) De kring van beleidsmakers stond onvoldoende open voor kritiek en waarschuwingen. Eigen ervaringen in plaats van wetenschappelijk onderzoek vormden de onderbouwing van de ingezette vernieuwingen. Er was sprake van een gesloten beleidsproces” (commissie-Dijsselbloem, 2007).

Deze verzameling citaten uit het rapport van de commissie-Dijsselbloem, over de wijze waarop onderwijsvernieuwingen in de achterliggende decennia zijn doorgevoerd, laat zien hoe belangrijk het is dat de overheid beschikt over een adequate kennisinfrastructuur. Relevante informatie over de aanpak van maatschappelijke vraagstukken moet het beleid kunnen bereiken, maar er moet tegelijkertijd ook tegenspraak mogelijk zijn. Het presenteren van alternatieve en soms tegendraadse oplossingen kan tunnelvisies en verambelijking van de politiek voorkomen. De vice-president van de Raad van State verwoordde het belang hiervan als volgt: “De overheid moet oog hebben voor de onafhankelijke positie van de adviseurs en het belang van hun adviezen op waarde waarderen en daar serieus en goed beargumenteerd op ingaan, ook al komen die haar even niet uit.” Parlementaire onderzoeken en enquêtes laten steeds opnieuw zien dat het nu juist daaraan steeds ontbreekt.

Regering en parlement hebben toegang tot vele informatiebronnen, zoals de bij wet ingestelde adviescolleges en planbureaus. Daarnaast zijn er vele onderzoeksinstituten (zoals het RIVM), kenniscentra (zoals het Kenniscentrum Grote Steden NICIS), ambtelijke kenniskamers en platforms (zoals het recent ingestelde Innovatieplatform Zorg). Vele informatiebronnen strijden dus tegelijkertijd om de aandacht van politici en bestuurders. Temidden van deze informatieconcurrentie overzien zij nauwelijks het woud van rapporten en adviezen. Het is daarom terecht dat ook adviescolleges zoals de Raad voor het openbaar bestuur steeds weer moeten laten zien welke meerwaarde ze eigenlijk hebben. Daarachter schuilt echter vaak een steeds dieper gewortelde wens tot ‘nuttig’ advies. De meerwaarde van onafhankelijke advisering in en aan het openbaar bestuur wordt daarmee verengd tot het bieden van aanbevelingen die bruikbaar zijn voor het beleid. Er moet echter evenzeer een spiegel worden

¹ Dit artikel is mede gebaseerd op onderzoek dat is verricht samen met Mark van Twist en Martin Schulz, alsmede op de inbreng van Kim Putters in het debat over de kennisinfrastructuur van de Rijksoverheid d.d. 4 maart 2008 in de Eerste Kamer.

voorgehouden en tegenspraak worden geboden. Dat zorgt voor ‘checks and balances’ in de politiek-bestuurlijke besluitvorming en kritische reflectie op beleid. De commissie-Dijsselbloem geeft kristalhelder aan dat hieraan veel behoefte bestaat in het openbaar bestuur.

De vraag die in deze bijdrage centraal staat is derhalve op welke wijze de beide functies van de beleidsadvisering, het formuleren van bruikbare adviezen en het bieden van kritische onafhankelijke reflectie, kunnen worden gecombineerd, en welke rol de Raad voor het openbaar bestuur daarbij speelt.

Het adviesstelsel in historisch perspectief

Ingevolge de Kaderwet adviescolleges hebben adviescolleges de wettelijke taak het openbaar bestuur te voorzien van kritische, onafhankelijke en deskundige adviezen op tal van terreinen. Hun opdracht is de overheid te voeden met actuele kennis uit verschillende relevante disciplines, maar ook om dezelfde overheid scherp te houden, nieuwe visies aan te dragen, discussies aan te jagen en ‘bedrijfsblindheid’ te voorkomen (Bal, Bijker en Hendriks, 2002; Hoppe en Halfman, 2004). Waar komt deze dubbelrol eigenlijk vandaan? Het heeft alles te maken met het organiseren van macht en tegenmacht.

In 1922 werd het belang van *onafhankelijke* informatieleveranciers verankerd met een afzonderlijk artikel voor de vaste adviescolleges in de Grondwet, het huidige artikel 79.²

Sinds 1922 is het adviesstelsel vele malen onderwerp van bezuiniging en aanpassing geweest. Een belangrijke operatie was Raad op Maat (Woestijnwet) in 1995. Het aantal adviescolleges werd sterk verminderd en er vond ontvlechting plaats tussen deskundige beleidsadvisering en belangenbehartiging door in de adviesraden vertegenwoordigde sectorale veldpartijen (Ministerie van BZK, 2001). De honderden adviesraden werden teruggebracht tot 42. De Kaderwet adviescolleges maakt onderscheid tussen verschillende typen adviescolleges. De strategische adviescolleges zijn gekoppeld aan de beleidsdomeinen van de verschillende departementen, zoals de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, de VROM-raad, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Raad voor het openbaar bestuur. Daarnaast zijn er technisch-specialistische adviescolleges, zoals de Gezondheidsraad en de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. Zij adviseren over zeer specialistische onderwerpen zoals het al dan niet toelaten van een vaccin of gevaarlijke stof. Ten slotte zijn er de tijdelijke adviescolleges die gedurende een korte periode een ad hoc vraagstuk bedienen. Voor 1995 waren de adviescolleges sterk gericht op het bereiken van draagvlak voor beleid met alle belangengroepen. Vanaf 1995 moest het gaan om onafhankelijke en deskundige advisering door gezaghebbende raadsleden die door de Kroon worden benoemd. Dit moest de stroperigheid van de

² Zoals ook de heer Tjeenk Willink in zijn essay in deze bundel essay opmerkt, is de onafhankelijke advisering aan het Parlement via de adviescolleges verankerd via het amendement-Troelstra uit 1922.

advisering verkleinen en tegelijkertijd de functie van onafhankelijke tegenpraak versterken.

In de afgelopen jaren heeft de discussie over het nut en de noodzaak van het adviesstelsel zich steeds meer geconcentreerd op vragen zoals: hebben we als overheid de huidige adviescolleges eigenlijk wel nodig? Is de overheid vanuit zichzelf niet mans genoeg om scherp te blijven? Leveren de adviesrapporten niet teveel nieuwe vragen voor beleidsontwikkeling op, terwijl veel meer aandacht nodig is voor de uitvoering van beleid? Veroorzaken de rapporten, en de verplichte reacties daarop van de regering, niet teveel vertraging in beleidsprocessen? Enerzijds is er steeds meer behoefte aan goed doordachte adviezen op strategisch en technisch vlak bij het aanpakken van nogal complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals rond vergrijzing of integratie. Anderzijds is er de druk op een sobere en verantwoorde wijze de publieke middelen voor onderzoek en advies in te zetten, en de bureaucratie sterk te verminderen. Dit leidde ertoe dat in 2007 de RAWOO, een sectorale adviesraad op het terrein van Ontwikkelingssamenwerking, werd opgeheven en dat soortgelijke voorstellen voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen en de Raad voor het openbaar bestuur zijn ontwikkeld. Het kabinet-Balkenende IV formuleerde uiteindelijk een masterplan voor het gehele adviesstelsel in de Nota Vernieuwing Rijksdienst, hetgeen – net als 1922 – leidde tot een diepgaand debat over nut en noodzaak van de onafhankelijke advisering.

De Nota Vernieuwing Rijksdienst

De Nota Vernieuwing Rijksdienst redeneerde aanvankelijk in sterke mate vanuit het functionalistische perspectief dat adviezen bruikbaar en nuttig moesten zijn, hetgeen vooral betekende dat het kabinet de aanbevelingen bruikbaar moest vinden. Het leidde tot de analyse dat er té veel adviescolleges zijn, dat ze té verkokerd en té stroperig werken, dat ze te veel geld kosten en dat er ‘dus’ meer centrale ambtelijke coördinatie nodig is. Er zouden vijf clusterraden moeten overblijven zonder vaste raadsleden. Per vraagstuk zouden de relevante deskundigen uit een kaartenbak kunnen worden geselecteerd. Duidelijk is dat de adviesraden vooral beoordeeld worden in termen van hun bruikbaarheid voor en aansluiting bij het bestaand beleid en bij de ambtelijke organisatie, en veel minder als ‘luis in de pels’, onafhankelijke informatiebron van het parlement en als countervailing power.

Het leidde in het parlement tot de meer fundamentele vraag wie er eigenlijk over het adviesstelsel gaat. De adviezen van de Kaderwet adviescolleges zijn voor het parlement één van de weinige onafhankelijke informatiebronnen tijdens het politieke besluitvormingsproces. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer beschouwden de adviescolleges daarom ook als zijnde ‘van henzelf’ en wilden vroegtijdig meepraten over hun toekomst. Dat heeft in 2008 geleid tot verscheidene debatten waarbij het parlement de discussie over het aantal adviescolleges en de daarmee verbonden kosten eigenlijk pas wilde voeren als

we helder hebben wat voor soort informatievoorziening adequaat en nodig is, en hoe via onafhankelijke en ongevraagde advisering tegenwicht voor tunnelvisies kan worden gecreëerd. Dat element vond men onvoldoende tot uiting komen in de Nota Vernieuwing Rijksdienst.

Het is van belang te onderkennen dat we ons in toenemende mate gesteld zien voor ingewikkelde en diffuse maatschappelijke problemen, die niet met één druk op de knop op te lossen zijn. Duurzaamheid, veiligheid en vergrijzing vragen om acties van vele departementen en sectoren tegelijk, maar vooral ook om een variëteit aan kennisbronnen. Een veel geziene reactie van overheden voor wie de problemen boven het hoofd groeien is echter de complexe werkelijkheid te versimpelen en te willen stroomlijnen. Het doordenken van de wijze waarop beschikbare wetenschappelijke en ervaringskennis bruikbaar gemaakt kan worden voor beleidsvragen, en het doordenken van de wijze waarop ervaringen die elders zijn opgedaan kunnen worden benut voor nieuwe kwesties, is dwingender dan ooit. Juist omdat de beleidsvragen hardnekkig zijn en moeilijk oplosbaar hebben we een overheid nodig die leert, reflecteert en zich voortdurend laat voeden door de inzichten die voorhanden zijn. In de Eerste Kamer werd in maart 2008 de motie Puffers c.s. aangenomen die ijkpunten formuleerde voor de regering bij de inrichting van het toekomstige adviesstelsel. Dit waren de volgende:

- Borging van de variëteit van technisch-specialistische, strategische en tijdelijke adviescolleges.
- Uitgaan van de variëteit aan sectoren en beleidsvraagstukken.
- Versterking van onafhankelijk deskundig advies aan het parlement.
- Vergroten van de bruikbaarheid van adviezen, naast versterking van tegenspraak.
- Substantiële ruimte scheppen voor ongevraagde advisering.
- Benutten van de mogelijkheden van de Kaderwet adviescolleges om de huidige werking van het stelsel te verbeteren, bijvoorbeeld door een ander benoemingenbeleid, het formuleren van meerjarige werkprogramma's en het verbeteren van kabinetsreacties op adviezen.

Met deze ijkpunten is de regering opnieuw aan het werk gegaan om een betere onderbouwing voor een nieuwe adviesstructuur te formuleren. In het najaar van 2008 heeft de minister van Binnenlandse Zaken een nieuwe notitie gepresenteerd die momenteel (begin 2009) met de beide Kamers wordt besproken. De nieuwe notitie gaat meer uit van de ambiguïteit van de politieke en maatschappelijke vraagstukken, alsmede van de noodzaak om daarbij uit een variëteit van informatiebronnen te putten. De onafhankelijkheid van de adviescolleges in die informatie-infrastructuur wordt nu meer benadrukt. Daarmee lijkt meer evenwicht tussen de functionele en reflectieve benadering van adviescolleges bereikt. Het zal echter ook consequenties moeten hebben voor de wijze waarop we de advisering vervolgens organiseren. Verderop in deze bijdrage worden daartoe enkele suggesties gedaan.

Doorwerking van beleidsadvisering

Zoals Troelstra al stelde hebben de onafhankelijke adviescolleges niet enkel de taak om voor de regering bruikbare adviezen te produceren, maar ook om tegenkracht te vormen door alternatieve wegen te verkennen en parlement en regering scherp te houden. Ook als dat (sommige van) hen even helemaal niet uitkomt. Dat laatste gebeurde bijvoorbeeld bij het advies van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg over de ontmanteling van de AWBZ, bij adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen aangaande de WMO, maar ook bij adviezen van de WRR over een nieuw mediabestel en de Nederlandse identiteit. Dergelijke adviezen worden niet meteen overgenomen, maar openen wel discussies. Naast de ruimte voor tegenspraak en debat is natuurlijk ook het concrete gebruik van adviezen van belang. Om daar zicht op te krijgen kijken we naar de mate waarin doorwerking plaatsvindt in beleid en wetgeving (Putters c.s., 2004; Bekkers c.s., 2004; Putters en Van Twist, 2007).

Bij een smalle invulling van het begrip doorwerking, gaat het om de directe beïnvloeding van adviescolleges op het beleid van regering en parlement. Dat kan blijken uit het aantal en de aard van de verwijzingen naar een adviesrapport in beleidsnota's, of het aantal overgenomen aanbevelingen in beleid en wetgeving. Dat sluit aan bij het idee van de bruikbaarheid van adviezen die hier als de functionele benadering wordt aangeduid. Doorwerking kan echter ook breder worden gezien, bijvoorbeeld door óók te kijken naar media-aandacht, en naar het gebruik dat er van wordt gemaakt in de wetenschap en in het onderwijs. Een advies kan bijvoorbeeld aanjager zijn van maatschappelijk en politiek debat, onafhankelijk van de reactie van een minister. Het kan ook zo zijn dat lagere overheden of uitvoeringsorganisaties concreet gebruik maken van aanbevelingen of inzichten uit adviezen van de adviescolleges, zonder dat het ministerie al op een advies heeft gereageerd.

De bredere benadering van doorwerking sluit aan bij het belang van de functie van adviescolleges als 'countervailing power' waarmee wordt bijgedragen aan de legitimiteit van politiek en bestuur. Een adviescollege moet soms ook tegen het beleid van een minister in adviezen kunnen geven, het kan bij een onafhankelijk adviesorgaan immers geen 'Yes Minister' zijn. Een te ver doorgevoerde functionalistische benadering van doorwerking doet hier geen recht aan. Door het publieke debat en de druk vanuit andere partijen kan een advies later dan ook alsnog, zelfs in versterkte mate, doordringen binnen de arena van de beleidsmakers. Voorbeelden zijn adviezen van de VROM-raad over de relatie tussen economie en ecologie, van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg over ondernemerschap en marktwerking in de zorg en ook het media-advies van de WRR. Dergelijke adviezen waren aanjagers van debat en wisten politieke besluitvormingsprocessen vlot te trekken, zonder dat meteen alle aanbevelingen werden overgenomen.

Desalniettemin wordt ook een flink aantal knelpunten gesignaleerd met het adviesstelsel (Bekkers, 2004; BZK, 2004; 2007). Uit alle evaluaties blijkt

dat adviseurs en opdrachtgevers onvoldoende met elkaar communiceren over adviesvragen en over het gebruik van resultaten. De onduidelijke vraagformulering door departementen is niet enkel de adviescolleges te wijten, want departementen moeten hun vragen beter doordenken en formuleren. Het kan immers niet liggen aan de complexiteit van problemen waar zij advies goed bij kunnen gebruiken. Daarnaast zijn de kabinetsreacties op adviezen ook vaak weinigzeggend. Dat komt soms doordat adviescolleges te weinig over de kokers samenwerken en niet altijd meebewegen op politieke en beleidscycli. Adviezen komen daardoor voor departementen vaak te laat of te vroeg, hetgeen overigens onverlet laat dat ze vele jaren later nog wel effect kunnen hebben. Departementen blijken verder weinig zin te hebben om op adviezen te reageren, vooral als daarbij interdepartementale afstemming nodig is, terwijl die door de politiek nu juist gevraagd worden. Inhoudelijk komen bovendien internationale en uitvoeringskwesties nog te beperkt aan bod, terwijl we ons in toenemende mate realiseren dat de uitvoerbaarheid van beleid een enorm probleem is. Tot slot komen er nauwelijks adviesvragen vanuit het parlement. Er valt al met al nog wel iets te verbeteren.

Om doorwerking te optimaliseren is het noodzakelijk een adviesstelsel zodanig in te richten dat het kan meebewegen met en inspelen op kwesties die zowel in de uitvoering als in het bestuur leven. Sommige adviescolleges doen dat al veel meer door bij voorbeeld te reageren op actuele beleidskwesties en het uitbrengen van (ongevraagde) briefadviezen. Een belangrijke constatering op basis van eerder onderzoek (Putters c.s., 2004) is de toegenomen behoefte aan intersectorale beleidsadvisering. Veel van de adviescolleges zijn net als hun opdrachtgevende departementen in kokers georganiseerd. Als het gaat om veiligheid, vergrijzing of innovatie dan is alliantievorming en samenwerking noodzakelijk. Daarnaast blijven er echter vraagstukken die een specifiek sectoraal karakter hebben, zoals advisering over het toelaten van vaccins of een nieuwe technologie door de Gezondheidsraad. Er is dus een mengeling van soorten adviescolleges nodig. Daarnaast is het van belang in te zetten op een sterkere verankering van het perspectief van burgers en uitvoerders in de adviescolleges, net als het internationale en Europese het perspectief (Tjeenk Willink, 2004; 2008; Schulz, Van Twist en Geveke, 2006). Veranderingen zijn dus wel noodzakelijk, maar hoe kan dat op een dusdanige wijze gebeuren dat zowel de bruikbaarheid van de advisering wordt vergroot, als de kritische tegenspraak wordt versterkt?

Modaliteiten voor een vernieuwd adviesstelsel³

Voor een slimme balans tussen bruikbare en tegelijk kritisch reflexieve advisering is dus een contingente benadering van het adviesstelsel nodig. Dit betekent een adviesstelsel dat zich kan aanpassen aan de omgeving en inspeelt op veranderende maatschappelijke vraagstukken (Van Twist, 2005; Weiss, 1986). Daarvoor is variatie nodig in de opzet en samenstelling van adviescolleges, hetgeen gekoppeld moet worden aan het type vraagstukken dat aan de orde is. Er zijn twee dimensies waarop het adviesstelsel kan variëren. Enerzijds de organisatorische dimensie, tot uitdrukking komend in een vaste/stabiele danwel flexibele organisatie van het adviesstelsel, waarmee ingespeeld kan worden op sectoroverschrijdende én sectorspecifieke adviesbehoeften. Anderzijds is er de beleidsinhoudelijke dimensie waarop te variëren valt tussen de meer specialistische advisering aan de ene kant en de meer generalistische en integrale advisering aan de andere kant. Dit leidt tot enkele denkmodellen voor de inrichting van het adviesstelsel (Putters, Van Twist, Van Dijk en Schultz, 2007).

Allereerst is er het huidige adviesstelsel, dat is gebaseerd op vaste colleges met een vast aantal raadsleden dat op een specifiek beleidsgebied advies uitbrengt. Het voordeel van dit model is het behoud van collectief, sectoraal geheugen, hetgeen door personele wisselingen op departementen een niet onbelangrijke waarde vertegenwoordigt. Daarnaast zijn dergelijke adviescolleges in staat om ‘checks en balances’ duurzaam vorm te geven en op te bouwen. Ze moeten daardoor in staat geacht worden tot krachtig tegenspel in de richting van het beleid en het bestuur, onder meer door ongevraagde advisering. Een nadeel van dit model is de relatieve inflexibiliteit, de ontwikkeling van stokpaardjes van afzonderlijke colleges en de geringe doorstroming vanuit staven en colleges naar andere beleidsterreinen.

Daarnaast is er het clustermodel, dat in de plannen van het kabinet wordt voorgestaan. Dit model kent een hoge mate van continuïteit door het voortbestaan van enkele vaste adviescolleges op clusters van beleidsterreinen, maar is door de clustering in staat meer flexibel in te spelen op veranderende, meer intersectorale en integrale adviesvragen. Een aantal clusters van beleidsdomeinen kan worden benoemd waarop vaste raden met verschillende deskundigen worden ingesteld. Te denken valt aan domeinen zoals zorg en zekerheid; mobiliteit, wonen en ruimte; veiligheid, integratie, buitenland en financieel-economische zaken. Kennis en kunde vanuit de verschillende staven en colleges kan bij clustering worden gebundeld en doorstroming van personeel kan bevorderd worden. Een nadeel van clustering is dat sectorspecifieke kennis ondergesneeuwd raakt in meer integrale afwegingen. De aandacht voor afzonderlijke aspecten van beleid vermindert.

³ Mede gebaseerd op K. Putters en M.J.T. van Twist in *Bestuurswetenschappen* nummer 2, 2007.

Een derde variant is het netwerkmodel. Het netwerkmodel is zeer flexibel omdat men in dit model niet overgaat tot het benoemen van vaste raden en colleges, maar er wordt gewerkt met flexibele pools van deskundigen. Deze deskundigen zijn ieder voor zich specialist op hun eigen terrein en worden – al naar gelang het vraagstuk – bijeengebracht in ad hoc adviescommissies om inzichten en oplossingen te vergaren. Het grote voordeel is de optimale flexibi- liteit en het aanpassingsvermogen richting vraagstukken vanuit de omgeving. Het nadeel is dat er geen consistente en duurzame advieslijn wordt uitgedacht over vraagstukken en adviezen heen. Vaste adviescolleges ontwikkelen vaak wel een dergelijke ‘rode draad’.

Ten slotte is er het zogenaamde satellietmodel, met als bekend voorbeeld de Gezondheidsraad. Deze bestaat uit een kleine vaste kern van raadsleden en een grote flexibele pool van raadsleden (vaak enkele honderden) waar incidenteel of met enige regelmaat adviescommissies uit worden samengesteld. De kernraad stuurt het geheel aan en is verantwoordelijk voor de coördi- natie van de advisering. Daardoor is het mogelijk om het integrale karakter van advisering te bevorderen en tegelijk specialistische kennis te benutten. Het model is minder flexibel dan het netwerkmodel maar flexibeler dan het huidige stelsel en het clustermodel. Het nadeel is dat strategische vraagstukken zich vaak meer lenen voor het ontwikkelen van consistente redeneerlijnen over meerdere adviezen heen. In een vast college kunnen die lijnen worden doordacht en kan consistentie in advisering richting de departementen worden bevorderd.

Elk model kent dus belangrijke voor- en nadelen. De grote variëteit aan vraagstukken in het openbaar bestuur vraagt om variëteit in het aanboren van kennisbronnen. Kennisverwerving laat zich niet sturen via één model. In plaats van het maken van een expliciete keuze voor één van de modellen is daarom een mengvorm zinvol. Bij relatief technische en specialistische vraag- stukken past een model zoals de Gezondheidsraad dat kent (satellietmodel), omdat het de ruimte biedt om de meest gezaghebbende deskundigen op een heel specialistisch gebied bijeen te brengen en in te schakelen. Bij ‘fuzzy’ en ‘wicked’ maatschappelijke vraagstukken, bij voorbeeld rond het inspelen op de vergrijzing of het vergroten van duurzaamheid, is het van belang om strategische denkkraft op basis van multidisciplinariteit bijeen te brengen. Het is dan meer zinvol om een vaste groep deskundigen gedurende een aantal jaren met elkaar een denkkader te laten ontwikkelen dat in verscheidene beleidsadviezen tot wasdom kan komen. Het huidige stelsel van strategische adviesraden, en bijvoorbeeld enige clustering van beleidsdomeinen past daarbij. Bij ad hoc vraagstukken kunnen tijdelijke commissies op basis van een netwerkstructuur beter dienst doen. Met andere woorden, kennisontwikkeling en –gebruik kennen een geheel eigen logica die niet overeenkomt met de ‘lean and mean’ benadering die het huidige kabinet hanteert. De zoektocht naar een passende structuur van adviescolleges vereist het doordenken van kennisbe- hoeften en het combineren van de modellen die hierboven besproken zijn.

Een mengvorm vraagt aandacht voor de aansturing van het adviesstelsel. Om betere adviesvragen te formuleren is het van belang maatschappelijke vraagstukken beter te doordenken op relevante kennisbehoeften. Om dat ook over de departementale kokers heen te versterken zou het eigenaarschap van het adviesstelsel bij het ministerie van Algemene Zaken kunnen komen te liggen. Van daaruit kan de afstemming tussen adviesvragen en onderwerpen vanzelfsprekender worden. Een pool van medewerkers zou dat verder kunnen ondersteunen, net als rijksbrede functieroulatie en de instelling van de functie van ‘Onderzoeker in Rijksdienst’. De vakdepartementen kunnen verder gewoon inhoudelijk betrokken blijven bij de adviesopdrachten, maar de medewerkers (en raadsleden) staan dan niet langer op de ‘payroll’ van de afzonderlijke departementen. Het maakt ze onafhankelijker van departementale bezuinigingen en bureaupolitiek. Grotere betrokkenheid van burgers, uitvoerders en de internationale context bij het verduidelijken van de kennisbehoeften en het tot stand komen van het werkprogramma helpt ook bij het versterken van de bruikbaarheid van adviezen. Ruimte voor tussentijdse en ad hoc producten, alsmede voor ongevraagde advisering, kan in die context ook goed tot wasdom komen.

Tégen de verschraling van het openbaar bestuur en vóór lerende politiek

De variëteit van adviescolleges genereert veel kennis met relatief weinig mensen en brengt gezaghebbende deskundigen bijeen. Kernpunt van de huidige discussie tussen het parlement en het kabinet is dat deze variëteit geborgd blijft. Het risico is bovendien te groot dat een aanzienlijke reductie van onafhankelijke adviescolleges de kosten van externe en commerciële advisering doet toenemen. Het probleem van de adviescolleges zit hem niet zozeer in de kosten, maar veel meer in een gebrek aan inzicht in de informatiebehoeften van parlement en regering, het ontbreken van georganiseerde tegenpraak en de politieke wil daarmee om te gaan. De commissie-Dijsselbloem maakte dat pijnlijk duidelijk. Dat vraagt om stellingname door de politiek, ook ten aanzien van de Raad voor het openbaar bestuur.

De Rob heeft bewezen een belangrijke en kritische bijdrage te leveren aan tal van vraagstukken in en rond het openbaar bestuur, van burgerparticipatie tot de rolverdeling bij de WMO of ten aanzien van de gevolgen van de Europeanisering voor de verschillende bestuurslagen. Het openbaar bestuur heeft zo’n Raad nodig vanwege de probleemoplossende functie die adviezen ook moeten hebben, maar ook vanwege de agenderende functie en de ‘countervailing power’ die deze adviezen in de politieke besluitvorming hebben. Juist als het politiek even niet uitkomt kan het heel zinnig zijn als de Raad een thema wel agendeert om discussie los te weken. De vraagstukken waar het openbaar bestuur voor staat vragen daar ook om. Hoezo?

In toenemende mate verschuiven de loci en foci in het openbaar bestuur. De vraag welke bestuurslaag wat moet doen, en hoe de rolverdeling met het maatschappelijk veld en de markt moet zijn, neemt niet af maar zal ons continu

blijven bezighouden. In de zorg, de woningsector, het onderwijs, maar ook als het gaat om de rollen die burgers spelen richting lokaal, regionaal en landelijk bestuur. Bovendien zorgt de Europese bestuurslaag voor continue veranderingen in rollen en takenpakket van het nationaal en lokaal bestuur. Er is kritische reflectie en praktisch advies nodig om dat goed te laten lopen. Alleen al de complexiteit van het beleid rond luchtkwaliteit of mobiliteit maken duidelijk hoe cruciaal kritische reflectie en advies op dat punt zijn. Daarnaast verandert de aard van de vraagstukken sterk (de foci). Emancipatie, individualisering, maar tegelijk ook behoefte aan collectivisering en identiteit stellen het openbaar bestuur voor grote opgaven, waar veelal slechts met kleine stapjes en gerichte beleidsadviezen een antwoord op gegeven kan worden. De Raad voor het openbaar bestuur moet die veranderende loci en foci volgen, kritisch analyseren en door goed advies beïnvloeden.

Dat vraagt echter ook om een ontvanger die bereid is kritiek aan te gaan en te luisteren. Het adviesstelsel is, zoals Troelstra en gelukkig bijna een eeuw later ook zijn opvolgers het duiden, niet enkel van de regering, maar vooral van het parlement zelf. Het parlement heeft behoefte aan onafhankelijke informatievoorziening en adviezen. De regering weet zelf haar adviseurs wel uit te zoeken. Dat brengt ons even terug bij de commissie-Dijsselbloem. Het rapport van die commissie laat zien dat een sterke wetgever gebaat is bij soms lastige adviseurs die bestaande kaders ter discussie durven te stellen. Het feit dat hun adviezen niet altijd overgenomen worden zou in de functionele benadering tot de conclusie leiden dat er sprake was van onbruikbare en onnodige advisering. Het rapport van de commissie laat echter juist tegenovergesteld zien dat regering en parlement die kritische rapporten, die er onder meer van de Onderwijsraad wel degelijk lagen, beter hadden moeten bediscussieren en doordenken. De politieke logica werkt echter vaak anders, en juist daarom moeten adviescolleges voldoende ruimte behouden om ongevraagd te adviseren en meerjarige werkprogramma's te maken om te voorkomen dat de waan van de dag postvat.

De opgave voor het parlement is evenwel om actiever gebruik te maken van de kennis en kunde in de Rob bij het bespreken van de aanpak van maatschappelijke problemen. Daar waar het de rol van de regering betreft zouden ministers hun adviesraden meer als strategische vraagbaak moeten gebruiken in plaats van te vluchten naar commercieel advies. Juist het scherp formuleren van adviesvragen door departementen, en het durven aangaan van de kritische discussie en het bieden van ruimte voor tegenspraak, zorgen ervoor dat het openbaar bestuur niet verschaalt. Het tegendeel ligt op de loer als belangrijke countervailing powers, zoals de Raad voor het openbaar bestuur, worden weggesaneerd.

Referenties

- Bal, R., Bijker, W.E., Hendriks, R., *Paradox van wetenschappelijk gezag: over de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 2002.
- Bekkers, V.J.J.M., Fenger, H.J.M., Homburg, V.M.F. en Putters, K., *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Rozenberg Publishers, Erasmus Universiteit Rotterdam / Universiteit van Tilburg, 2004.
- Commissie-Dijsselbloem, *Rapport van de commissie onderzoek onderwijs- vernieuwingen*, Sdu, Den Haag, 2007.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Handelingen van het debat over de kennisinfrastructuur van de Rijksoverheid op 4 maart 2008*, Sdu, Den Haag.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 17 februari 2009 inzake de toekomst van het adviesstelsel*, Den Haag.
- Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Verslag van een gezamenlijke hoorzitting van de beide Kamers der Staten-Generaal met de Kaderwet Adviescolleges d.d. 30 november 2007*, Den Haag.
- Hart, P. 't, *Denktanks in beweging: van kennis voor beleid naar transnationale ideeënmarketaardij*, NSOB, Den Haag, 2007.
- Hoppe, R., & Halfman, W., Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland: Trends en ontwikkelingen, *Beleidswetenschap*, 2004 (1), p. 31-61.
- Hoppe R., 'Anorexia consulta'? Afslanking adviesinfrastructuur Rijksdienst, deel 2', *Beleid en Maatschappij*, jaargang 34 (4), 2008, p. 238-250.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Staat van Advies*, Sdu, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, Sdu, Den Haag, 2007.
- Putters, K., van Twist, M.J.W., van de Donk, W.B.H.J., Frissen (c.s.), P.H.A., *Spelen met doorwerking: over de werking en doorwerking van de adviezen van de adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur*, Universiteit van Tilburg/Berenschot, Tilburg/Utrecht, 2004.
- Putters, K., van Twist, M.J.W., van Dijk, P.M. en Schulz, M.C.S., *Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden? Over nut en noodzaak van adviescolleges in het openbaar bestuur*. Te verschijnen in 2009.
- Putters, K. en van Twist, M.J.W., 'Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden? Modaliteiten voor een vernieuwd adviesstelsel', *Bestuurswetenschappen*, jaargang 61, 2007, nummer 2, p. 11-19.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Adviseren aan de overheid van de toekomst*. RVZ, Zoetermeer, 2007.
- Regeerakkoord, *Samen werken, samen leven*. Regeerakkoord 2007-2011. Den Haag (met daarbij het addendum van het College van secretarissen-generaal), 2007.
- Schulz, M.C.S., van Twist, M.J.W., en Geveke, H., *Besturen in commissie, Een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Sdu, Den Haag, 2006.

- Tjeenk Willink, H.D., 'Algemene beschouwing', *Jaarverslag 2003*, Raad van State, Den Haag, 2004, p. 13-35.
- Tweede Kamer, *Handeling van een voortgezet AO over de toekomstige kennis- en adviesstructuur van de Rijksoverheid*, 2009, Den Haag.
- Twist, M.J.W. van, De relatie tussen adviesraden en departementen: management van verwachtingen, in *ROB/RVZ, Adviseren aan een andere overheid*, conferentie RVZ/ROB, 2005.
- Weiss, C., 'Research and policy making: a limited partnership', Heller, F. (ed.). *The use and abuse of social science*, Sage Publications, London, 1986.

De betekenis van de vaste adviescolleges, bedoeld in artikel 79 Grondwet, voor de beleidsanalytische toets van wetsvoorstellen door de Raad van State en de kwaliteit van wetgeving

Herman Tjeenk Willink

Doel van de advisering door de Raad van State

In de democratische rechtsstaat is de wet in formele zin bij uitstek het instrument waarin het algemeen belang wordt gedefinieerd. De definiëring van wat het algemeen belang inhoudt, de definitieve weging van waarden en publieke belangen, wordt verricht door politieke instellingen, door de wetgever in formele zin, regering en Staten-Generaal.

Met het oog op de kwaliteit van deze weging is voorzien in een zorgvuldige voorbereidingsprocedure, een procedure waarin politici en ambtenaren, adviescolleges en belangenorganisaties, organisaties uit de burgersamenleving (civil society) en uitvoerders van beleid, een rol spelen. De wetgevingsprocedure in een democratische rechtsstaat is een proces van gewicht en tegenwicht, samenspraak en tegenspraak, *checks and balances*. Een argumentatief proces waarin argumenten worden uitgewisseld en gewogen en het betere argument het dient te winnen van het mindere.

De advisering door de Raad van State is een onderdeel van dit proces. De Raad adviseert nadat de voorbereidingsprocedure is afgesloten met de vaststelling door het kabinet van een wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting. Daarin wordt verantwoording afgelegd voor de gemaakte keuzes ten behoeve van het politiek en publiek debat. Bij zijn advisering kan de Raad het doorlopen proces, de uitgewisselde argumenten en de besluitvorming die daarover heeft plaatsgehad, overzien. De Raad gaat na of de verschillende eisen, aspecten en belangen die in een democratische rechtsstaat aan bod behoren te komen, zijn gewogen. Die weging is uiteindelijk een politieke. Daarom maakt de Raad geen eigen keuze. Hij beoogt bij te dragen aan een zo goed mogelijke weging door de politieke instellingen. Omdat politici het echter vaak oneens zullen zijn over de keuzes, zijn compromissen onvermijdelijk. Het vinden van compromissen wordt vergemakkelijkt als eerst is nagegaan of er duidelijkheid bestaat over de problemen die moeten worden opgelost. Is er overeenstemming over de grenzen waarbinnen die oplossingen moeten blijven? Met het oog daarop zal de Raad de hem voorgelegde voorstellen analyseren, completeren en corrigeren en zo nodig zal hij tegenwicht en tegenspraak bieden. Zijn advisering strekt ertoe dat de politieke besluitvorming *kan stoelen op een voorstelling van zaken die problemen, risico's, kansen mogelijkheden en onzekerheden op alle relevante punten zo*

zakelijk en zo volledig mogelijk blootlegt. De ‘politiek’ moet beslissen, zeker, maar met open ogen.¹

De beleidsanalytische toets door de Raad

De advisering door de Raad kent – kort weergegeven – drie onderdelen: de juridisch-rechtsstatelijke, de beleidsanalytische en de wetgevingstechnische toets. Zonder af te willen doen aan het belang van de wetgevingstechnische toets voor de harmonisatie, transparantie en inzichtelijkheid van de wetgeving, zijn de beide eerste toetsen inhoudelijk gezien de belangrijkste.

Bij de juridisch-rechtsstatelijke toets gaat het om de conformiteit van het wetsvoorstel aan het ‘hogere recht’ – de constitutie in den brede zin, het Europees en het internationaal recht –, de beginselen van de democratische rechtsstaat en andere juridische kwaliteitsaspecten. Het belang van deze toetsing is groot. Wetten zijn meer dan een beleidsinstrument, zij ‘constitueren’ de rechtsstaat. Niet alles wat kan, mag. Het hogere recht en de beginselen van de democratische rechtsstaat stellen grenzen aan wat de wetgever vermag. De behoefte aan deze toets neemt toe, onder meer door afname van constitutionele kennis, gebrek aan collectief geheugen en vermindering van de juridische kwaliteitszorg binnen de departementen.

Ik laat deze toets, gezien het onderwerp van deze bijdrage, hier nu verder rusten en beperk mij tot de beleidsanalytische toets.

Bij de beleidsanalytische toets gaat het om de analyse van het probleem waarvoor het voorstel een oplossing moet bieden en de kwaliteit van die oplossing. Deze toets bestaat uit drie hoofdonderdelen: probleembeschrijving en -aanpak, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, effecten en neveneffecten.² De *probleembeschrijving* die gegeven wordt in de memorie van toelichting gaat steeds uit van een beeld van de werkelijkheid. De Raad zal moeten toetsen of dat beeld – de ‘werkelijkheid van de toelichting’ – overeenstemt met de werkelijkheid zoals uitvoerders en burgers die ervaren. Deze toets heeft niet tot doel een andere ‘werkelijkheid’ te presenteren of eventueel een beleidsalternatief. Met de beleidsanalytische toets wordt beoogd te wijzen op tekortkomingen en inconsistenties in de redenering, zwakheden in de beleidsvooronderstellingen, waarden en risico’s waaraan geen of te weinig aandacht is gegeven, belangen en aspecten die over het hoofd zijn gezien. De plaatsing van het voorstel in een brede context is daarvoor noodzakelijk.

De *probleemaanpak* betreft de gedane beleidskeuzen voor de oplossing van het gedefinieerde probleem. Het gaat hier om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het voorstel. Hierbij toetst de Raad onder meer of het voorstel

¹ J.A. Borman en W. Konijnenbelt in *De Raad van State, een stand van zaken*, Deventer 1997, p. 36.

² De *Checklist beleidsanalytische toetsing* geeft een volledig overzicht, zij is gepubliceerd in het Jaarverslag van de Raad over 2004, bijlage 4, p. 167 en volgende.

daadwerkelijk het doel kan bereiken, of wetgeving het juiste middel daarvoor is en of de voorgestelde middelen ook werkzaam kunnen en zullen zijn. In de moderne wetgeving kan de betekenis van de uitvoering niet voldoende worden benadrukt. De vooronderstelling die aan elke wetgeving ten grondslag ligt, dat de maatschappelijke werkelijkheid en haar ontwikkeling op voorhand in algemene regels gevat kunnen worden, gaat immers niet altijd (meer) op. Waar het steeds minder mogelijk is tevoren te normeren, bepaalt de toepassing van de normen in de praktijk vaak de inhoud van de regeling. Met betrekking tot *uitvoerbaarheid* en *handhaafbaarheid* van het voorstel is daarom relevant na te gaan in hoeverre uitvoerders en handhavers betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het voorstel en vooral ook in hoeverre rekening is gehouden met hun inbreng.

Doordat het beleid dat in wetgeving wordt vastgelegd in vergelijking met een aantal jaren geleden complexer is geworden, zal ook regelmatig sprake zijn van al dan niet voorziene (neven)effecten op het beleidsterrein en op aanpalende beleidsterreinen. De beleidsverkokering bemoeilijkt deze taak. Bestudering van zowel de maatschappelijke context waarin het voorstel moet werken als van de bredere beleidscontext is dus noodzakelijk.

Toegenomen behoefte aan de beleidsanalytische toets

Bij wetgeving moeten twee werkelijkheden met elkaar worden verbonden: de werkelijkheid die politici voor ogen staat op grond van hun visie op de maatschappij en de rol van de overheid daarin en de werkelijkheid waarin burgers leven en waarmee de uitvoerders van het beleid te maken hebben. Het verbinden van deze twee werkelijkheden is problematisch geworden omdat de institutionele koppeling tussen staat en maatschappij, tussen representatie en bestuur, die in het zuilentijdperk bestond, is verdwenen. Als gevolg van de ontzuiling hebben de verzuilde maatschappelijke instituties hun achterban verloren en is de band tussen politieke partijen en hun 'uitschuifarmen'³, de maatschappelijke instituties, doorgesneden. De ideologische verschillen tussen partijen zijn bovendien vervaagd, de ledentallen van de partijen zijn teruggelopen en de beweeglijkheid van het electoraat is toegenomen. Volksvertegenwoordigers (en hun partijen) zijn daardoor steeds meer op zichzelf teruggeworpen. Hun representatieve functie is een probleem geworden. De onzekerheid die daarvan het gevolg is, heeft geleid tot een grotere afhankelijkheid van het bestuur en een terugtred van de politiek. Binnen het bestuur is de bureaucratie steeds meer bepalend geworden voor beleid en wetgeving. Bij gebreke van sturing door de politiek wordt de bureaucratie voortgedreven door een eigen logica, die ik ben gaan noemen de *bureaucratisch-bedrijfsmatige logica*.⁴ In deze logica worden elementen uit twee verschillende ordeningsprincipes in het openbaar bestuur aan elkaar

³ H. Righart geciteerd in J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie, Historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam, 2009, p. 490.

⁴ Zie mijn algemene beschouwingen in het *Jaarverslag van de Raad van State* over 2005.

gekoppeld: het bureaucratische en het bedrijfsmatige. Deze combinatie leidt ertoe dat de normatieve aansturing (noodzakelijk vanuit het bureaucratische ordeningsprincipe) verder wordt verzwakt of zelfs verwaarloosd en dat risico's, eigen aan het bedrijfsmatige ordeningsprincipe, zoveel mogelijk worden uitgesloten. De maatschappelijke problemen en hun oplossingen worden volgens deze logica niet in samenspraak met probleemhebbers, professionele uitvoerders, instellingen van de burgersamenleving en burgers op hun merites onderzocht, maar zij worden als het ware in een mal gegoten die beantwoordt aan de standaardisen van de op bedrijfsmatige leest geschoeide bureaucratie: financiële haalbaarheid, effectiviteit, efficiency en controle.

Dat bij parlementaire onderzoeken telkens weer blijkt dat het beleid niet beantwoordt aan de verwachtingen, hoeft geen verbazing te wekken.

Binnen de ministeries is als gevolg van de opmars van deze logica sprake van een dramatische terugloop van de vakinhoudelijke kennis ten gunste van management en externe consultants, van verwaarlozing van de relaties met de – op afstand geplaatste – uitvoering (de 'kloof tussen beleid en uitvoering') en verzwakking van de positie van de wetgevingsafdelingen die van nature kritisch staan ten opzichte van het beleid. "Zowel staatsrechtelijke als vaktechnische kennis lijken in de jaren negentig van ondergeschikte betekenis te zijn geworden. Daarvoor in de plaats worden kennis van management en strategieontwikkeling hoger gewaardeerd."⁵

Zo wordt tussen de vaag geworden werkelijkheid die de politici voor ogen staat en de werkelijkheid waarin burgers leven en waarmee de uitvoerders van het beleid te maken hebben, een dominante 'derde werkelijkheid' geschoven en ontstaat een in zichzelf gekeerd systeem van beleidsvorming waarin kritische en afwijkende geluiden nauwelijks doordringen, worden weggefilterd of buiten de orde verklaard.

Met dit gegeven heeft de Raad in zijn beleidsanalytische toetsing rekening te houden. Hij moet zich steeds bewust zijn van het bestaan van verschillende 'werkelijkheden'. Hij moet zowel zicht hebben op de politiek-bestuurlijke als op de maatschappelijke werkelijkheid waarin de wet zal moeten worden uitgevoerd. Hoewel de Raad veel deskundigen telt, is hij geen 'deskundigenraad'. De functie en waarde van de Raad zijn in het bijzonder gelegen in het vermogen om op gezaghebbende wijze verbanden, relaties en invalshoeken te onderkennen die niet zozeer zijn ontleend aan een specifieke deskundigheid, maar die berusten op een brede ervaring. Ervaringsdeskundigheid en brede inzetbaarheid zijn daarvoor van tenminste even groot belang als deskundigheid op een of meer rechts- of beleidsterreinen. De eigen ervaring en deskundigheid van staatsraden en stafmedewerkers met de praktijk van vele beleidsterreinen zal dan ook nagenoeg altijd tekort schieten. Om zijn werk goed te doen, zal de Raad zijn licht moeten opsteken bij andere informatiebronnen. Om een beeld van de 'andere werkelijkheid' te krijgen moet hij ook op zoek naar de kritische

⁵ *Op steenworp afstand: 35 jaar WRR in kaart gebracht*, WRR, Den Haag, 2007, p.135.

en afwijkende geluiden, die bij de voorbereiding van wetgeving op de departementen buiten beeld zijn gebleven.

De adviezen van de ‘vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk’ bedoeld in artikel 79 Grondwet vormden en vormen vanouds een belangrijke bron van informatie voor de Raad. De wijze waarop deze colleges de afgelopen jaren, eerst in het kader van *Raad op maat* en onlangs weer in het kader van de *Vernieuwing Rijksdienst* onder druk zijn komen staan, plaatst de Raad voor problemen om zijn werk goed te doen en levert risico’s op voor de kwaliteit van beleid en wetgeving.

De ontwikkeling van het adviesstelsel

Aan artikel 79 Grondwet, dat dateert uit 1922, lag het amendement Troelstra ten grondslag dat voortkwam uit parlementaire onrust over de vele adviesinstanties waarmee de regering zich omringde. De Tweede Kamer vreesde een adviescircuit van (door de regering aangezochte) belanghebbenden, die daardoor bovenmatig veel invloed op het beleid zouden kunnen uitoefenen en zo de positie van het parlement zouden kunnen ondermijnen. Geen tegenwicht dus, maar extra legitimatie van het regeringsoverwicht, óók tegenover het parlement. Door het bij of krachtens de wet instellen van adviesorganen kregen de Staten-Generaal invloed op aantal, taken en samenstelling van de adviescolleges.⁶

Het stelsel van adviescolleges dat op basis daarvan tot stand kwam was opgebouwd vanuit een bepaalde opvatting over de verhouding tussen staat en maatschappij. In dat stelsel werd de koppeling zichtbaar tussen maatschappelijke organisaties, politiek, bestuur en ambtenaren. Tussen de colleges bestonden veel verschillen. Op sommige beleidsterreinen was de inbreng van maatschappelijke organisaties, uitvoerders en belanghebbenden groot, op andere was de ambtelijke inbreng sterker.

Naarmate de problemen complexer werden, nam het aantal deskundigen in de colleges toe. Maatschappelijke achtergrond en politieke kleur bleven echter informele benoemingsvereisten. De betekenis van die vereisten nam gaandeweg af met het losser worden van de sociale verbanden en het vervagen van de politieke ideologieën. De oriëntatie op het bestuur nam toe. Naarmate de contacten tussen bestuur en adviescolleges meer geïnstitutionaliseerd werden, gingen beide meer op elkaar lijken. Professionalisering en bureaucratisering gingen hand in hand. De maatschappelijke problemen die moesten worden opgelost, werden daaraan aangepast.⁷

Bij de herziening van het adviesstelsel, die in de jaren tachtig werd begonnen en in 1997 haar beslag kreeg, werd echter niet de oriëntatie op het bestuur als

⁶ Van der Pot, Donner, Prakke, *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*, Deventer 2001, p. 497.

⁷ Zie ook mijn algemene beschouwingen in het *Jaarverslag van de Raad van State over 2003*, p. 19-20.

probleem van het adviesstelsel gedefinieerd, maar het grote aantal adviescolleges en hun gemengde samenstelling. Het stelsel werd fors versoberd. Veel adviescolleges werden ten behoeve van meer ‘samenhang’ samengevoegd en er werd een splitsing aangebracht tussen vertegenwoordiging en deskundigheid. Daarbij werd over het hoofd gezien dat met die samenvoeging ook verschillende functies in één college moesten worden samengebracht en dat (praktijk) deskundigheid vaak juist berust bij ‘belanghebbenden’ en hun organisaties. De splitsing bracht ook mee dat de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties niet meer gedwongen worden met elkaar rekening te houden en niet meer geëngageerd zijn aan de gemeenschappelijke conclusies die worden bereikt.

De herziening die *Raad op maat* bracht, heeft de problemen niet verholpen. In de Nota *Vernieuwing Rijksdienst* wordt echter wel weer in dezelfde lijn ingegrepen.⁸ Ook nu moeten ‘uniformering’ en ‘harmonisering’ helpen het geheel meer grijpbaar te maken in het belang van het ‘primaat van de politiek’. Is het vanwege dit doel niet opvallend dat de nota zich uitsluitend richt op de (nationale) ambtelijke dienst, los van de staatkundige en maatschappelijke context? Zo worden de thema’s die voor de organisatie en het functioneren van de staat in zijn verschillende geledingen van essentieel belang zijn, zoals de betekenis van de democratische rechtsstaat, de betekenis van Europa, de betekenis van de Staten-Generaal als institutie en de betekenis van burgerschap, – wederom – buiten beschouwing gelaten en concentreert zich de aandacht vooral op de ambtelijke organisatie, de structuur van de Rijksdienst en de beperking van het aantal ambtenaren.

Een tweede punt dat in de nota opvalt, maar niet verwonderlijk is omdat het kenmerkend is voor een in zichzelf gekeerd systeem, is het gebrek aan betrokkenheid op de buitenwereld. Het uitgangspunt van de nota is dat er meer en andere dingen worden gevraagd van de overheid, maar wie er vraagt, wie er overlegt met die vrager, of en hoe die vragen worden omgezet in concreet beleid, hoe dat beleid wordt uitgevoerd en hoe de effecten van dat beleid worden gewogen, blijft onbesproken.

Ten derde valt in de nota op de aandacht voor het kwantitatieve in plaats van voor het kwalitatieve. De nadruk wordt gelegd op effectiviteit en efficiency, de woorden ‘democratie’ en ‘rechtsstaat’ zoekt men tevergeefs, maar ‘communicatie’ en ‘efficiënt’ ‘scoren’ respectievelijk 29 en 21 ‘hits’.

Een andere benadering van adviescolleges, een benadering die niet uitgaat van structuren maar van functies, werd eind 2004 voorgesteld in het rapport *Spelen*

⁸ Zie ook mijn algemene beschouwingen bij het *Jaarverslag van de Raad van State over 2006*, p. 33.

met doorwerking.⁹ Het rapport bestudeert de relaties tussen adviesnemer en adviesgever en constateert (evenals het kabinet) dat het met die relatie en dus met de doorwerking van adviezen niet goed zit, maar dat organisatie en structuur van het stelsel daarbij geen doorslaggevende rol spelen. Doorwerking van beleidsadvisering heeft volgens het rapport vooral te maken met het ‘spel’ tussen adviseur en geadviseerde. De spelers (colleges, departementen, ministers en – helaas ook – het parlement) spelen dat ‘spel’ nu onvoldoende. Het rapport bepleit dan ook een verbetering van dat samenspel. Het rapport merkt ook het volgende op met betrekking tot de functies van adviescolleges: “Om te verzekeren dat de adviescolleges zowel de functie van richting geven, oplossingen aandragen, countervailing power en agenderen kunnen vervullen, is het belangrijk dat de politiek-bestuurlijke top het belang ervan meer benadrukt en zichtbaar maakt, zodat daarmee wordt voorkomen dat de kritische massa weg wordt georganiseerd”.¹⁰

Het rapport waardeert ten slotte de variëteit van functies van het adviesstelsel juist positief en wil die verscheidenheid, die leidt tot strategischer en kritischer denken, juist stimuleren.

De problemen waarmee de overheid wordt geconfronteerd zijn vaak ingewikkeld en vereisen een afweging van eisen, aspecten en belangen. Zelfs de best toegeruste overheid kan deze problemen niet op eigen houtje oplossen. Daarvoor zijn kennis en debat nodig. Daarin kunnen vaste onafhankelijke adviescolleges een belangrijke rol spelen. Zij beschikken niet alleen over de inhoudelijke kennis die de departementen niet (meer) hebben, maar zij kunnen met hun advisering ook de politiek-bestuurlijke ‘Haagse logica’ overstijgen en de aandacht in het politieke en publieke debat richten op zaken die ten onrechte buiten beschouwing zijn gebleven, ook als dat het kabinet, de departementen en de Kamers even minder goed uitkomt. Zij zijn degenen die onbevooroordeeld en onafhankelijk – maar wel betrokken – de ‘chaos’ die op de overheid afkomt, kunnen helpen analyseren en synthetiseren, gewicht en tegenwicht kunnen bieden, het debat kunnen en willen aangaan met degenen die het beleid binnen de overheid moeten ontwikkelen, bepalen en uitvoeren. Bij het vinden van creatieve oplossingen speelden adviescolleges van oudsher een belangrijke rol, via de dialoog binnen de colleges en de dialoog met de overheid. Waar geen betekenisvolle dialoog tot stand komt tussen colleges en overheid, verliest het adviesstelsel zijn mogelijkheden om zijn bijdrage te leveren en verschaalt het overheidsbeleid. Dit is dan ook in de afgelopen jaren gebeurd.

⁹ *Spelen met doorwerking, Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlands openbaar bestuur*, Tilburgse school voor Politiek en Bestuur en Berenschot Procesmanagement, Tilburg/Utrecht, 4 november 2004.

¹⁰ *Spelen met doorwerking*, p. 8-9.

Zou het niet wenselijk zijn dat (gedeeltelijk) wordt teruggekomen op de splitsing tussen deskundigheid en vertegenwoordiging? Als de splitsing tussen beleid en uitvoering en de afstand tussen overheid en maatschappij belangrijke problemen voor de overheid vormen, zouden adviescolleges dan daarin niet ook een brugfunctie kunnen vervullen?

Het wegen van publieke waarden

De Raad van State heeft de discussie over het adviesstelsel niet alleen met bijzondere belangstelling gevolgd maar hij heeft daarin ook een eigen lijn te ontwikkelen.

In het zoeken naar evenwicht en samenspraak die fundamenteel zijn voor een goede weging van waarden en belangen spelen onafhankelijke adviescolleges een belangrijke rol.

De Raad is laatste algemene adviseur van wetgever en bestuur. Hij kan en zal daarom gebruik maken van de adviezen die afzonderlijke adviescolleges over (of in relatie tot) het voorstel hebben uitgebracht en kan beoordelen of hetgeen zij over de te regelen onderwerpen hebben gezegd door de voorstellers is meegewogen. Naar de mate waarin deze adviescolleges in staat worden gesteld de hun door de Grondwet toegedachte functie naar behoren te vervullen en hun eigen functies ook beter verstaan kan de Raad zijn adviestaak, in het bijzonder zijn beleidsanalytische toets, ook beter vervullen. Een verdere verzwakking van die colleges stelt ook de Raad voor problemen; hij zal naar compensatie voor dit verlies moeten zoeken.

De Raad heeft belang bij (een) goed werkende adviesfunctie(s), omdat hij belang heeft bij de totstandkoming van beleid van hoge kwaliteit, zowel op de korte als de lange termijn en zowel in termen van rechtsstatelijkheid als in termen van effectiviteit.

Het belang van de Raad loopt in wezen gelijk met het belang dat regering en parlement hebben. Een goede weging van publieke waarden in een democratische rechtstaat is niet mogelijk zonder doorbreking van het in zichzelf gekeerde systeem dat de overheid steeds meer is geworden.

Het wegen van publieke waarden: de waarde van het wegen

Mevrouw drs. A.C. van Es

Ogenshijnlijke eenvoud

De inleiding van deze bundel geeft een mooi beeld van het werk van de Raad voor het openbaar bestuur. Verschillende publieke waarden komen aan de orde, zoals het gewicht van democratische legitimatie, het belang van transparantie en de betekenis van het gelijkheidsbeginsel. Het wegen van publieke waarden blijkt een betekenisvolle rode draad te zijn in het werk van de Raad voor het openbaar bestuur. Het wegen van publieke waarden is tegelijkertijd de kern van het werk in de openbaar-bestuurlijke arena. En daarmee kom ik direct op een beoordeling van het wegen van waarden. Het wegen van waarden, dat klinkt overzichtelijk en rationeel, maar dat is het niet. Er zijn verschillende definities van het begrip ‘waarden’, er zijn waarden op verschillende niveaus, er zijn collectieve waarden en persoonlijke waarden. Ik zie dan ook een grote ongelijksoortigheid en veelvormigheid van waarden. En de omgeving waarbinnen het wegen van waarden zich afspeelt, is zo van invloed op de uitkomst van die weging, dat we op heel veel manieren tegen dat wegingsproces kunnen aankijken. Daarover wil ik het hebben aan de hand van een viertal factoren die een rol spelen in dat proces: tijdgeest, burgerschap, belangenstrijd en meervoudigheid. En ik wil aangeven wanneer dat wegingsproces wat mij betreft een geslaagd proces is.

Tijdgeest

De tijdgeest beïnvloedt de weging van waarden. Wat de ene keer het zwaarst weegt, doet dat de andere keer niet. Er zijn talrijke voorbeelden van het verschuiven van het gewicht dat wij aan waarden geven, en daarmee van het verschuiven van de uitkomst van de weging. De beoordeling van veiligheid in relatie met privacybescherming is er zo een. In een maatschappelijke omgeving waarin op velerlei manieren dreiging wordt gevoeld, is een dergelijke verschuiving te begrijpen. Maar ook in het integratiedebat zien we een treffend voorbeeld: werd de mogelijkheid een dubbele nationaliteit te hebben nog niet zo lang geleden gezien als een stimulans om te integreren, nu lijkt de tegenovergestelde opvatting dominant. Uiting van een heel andere beleving van de verkleuring van de samenleving.

Burgerschap

Burgerschap ontwikkelt zich en daardoor is de sturingskracht van waarden steeds weer anders. Min of meer rechtstreekse sturing van gedrag door overheid en bestuur is achterhaald geworden. Mensen laten zich meer leiden door de dagelijkse praktijk in familie en gezin, vriendengroepen en dergelijke. Relatief hoogontwikkelde mensen – want zo kunnen we de meeste Nederlanders typeren – kennen hun belang, weten met grondrechten om te

gaan, vinden hun informatie en maken hun eigen 'mind' op. De uitkomst van een weging van waarden in de politiek-bestuurlijke arena heeft daardoor minder impact dan velen in die arena wel zouden willen. Dit betekent enerzijds dat meer aan mensen kan worden overgelaten, dat eigen verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt en anderzijds dat ook meer van mensen gevraagd kan worden. Aan burgers kan bijvoorbeeld, meer nog dan nu, gevraagd worden een bijdrage te leveren aan de publieke zaak, aan de democratie. In die zin krijgt de relatie tussen overheid en samenleving, tussen burger en bestuur een veel dynamischer invulling.

Belangenstrijd

Achter de weging van waarden gaat niet zelden een spel van materiële belangen en/of het bestendigen/versterken van machtsposities schuil. Vanuit de beste bedoelingen overigens: de verschillende spelers willen allemaal hun beste beentje voorzetten, resultaten boeken. Het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen is er een, waar dit zichtbaar en merkbaar is. In de relatie tussen rijk en medeoverheden gaat het om belangrijke waarden als autonomie en beleidsvrijheid, om probleemoplossing op het meest kansrijke niveau, om sturingsprincipes van verschillende spelers (centralisme ja of nee). Maar tegelijk gaat het om het verdelen van geld en middelen om beleid te kunnen uitvoeren en om belangen(vereniging) van spelers die niet allemaal dezelfde sterkte hebben.

Veelvormigheid

Pluralisme is het kenmerk van de samenleving van vandaag. En dat vraagt een andere benadering van (het gebruik van) waarden. Het vraagt om interactie met alle betrokkenen, om dialoog. De erkenning van veelvormigheid en pluralisme kan voorkomen dat de weging van waarden uiteindelijk een te sterk belevende uitkomst krijgt, in de zin van: het bestuur, de overheid vertelt wel even wat het beste voor ons allemaal is en hoe wij ons hebben te gedragen. Het inzicht dat gedragssturing en gedragsverandering slecht uit de verf komen bij een voornamelijk centralistische weging van waarden is belangrijk. Omdat dat inzicht ruimte laat aan de betekenis van minder grijpbare aspecten van de weging van waarden. Dieper liggende waarden, onderliggende drijfveren van mensen en groepen zijn vaak zeker zo bepalend voor de slaagkans van overheidsbeleid, als de zichtbare en rationele aspecten.

De waarde van het wegen

Het wegen van waarden is dus minder rationeel, minder overzichtelijk dan het op het eerste gezicht lijkt en vindt zeker niet los van de praktijk plaats. Juist daardoor is het wegen zelf van grote betekenis, het is een waarde op zichzelf. Het gaat immers om een continu proces van weging van heel diverse waarden, inclusief de invloedfactoren die ik zojuist aanstipte. Het kenmerkt daarmee de actuele bestuurlijke verhoudingen, de werking van het openbaar bestuur. Een stap verder nog: om verschillende redenen raakt dat continue proces van weging de kern van onze democratische samenleving. Het is maar goed dat we

de gelegenheid hebben én daadwerkelijk te baat nemen om met dat proces zo druk bezig te zijn. Want – en dan paraphraseer ik een van de uitgangspunten van de gedachte van het verantwoordelijk burgerschap – de democratie leeft tot op zekere hoogte bij de gratie van spanningen. Spanningen stimuleren betrokkenheid en debat, ze houden een samenleving ‘scherp’. Het omgaan met die spanningen is bepalend voor de kwaliteit van de werking van de democratie. Zo moeten wij in de weging van waarden elkaar ruimte geven voor een eigen opvatting. Het besef dat we ook in die zin een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid hebben is daar onderdeel van. De inzet moet ten diepste zijn om ‘er samen uit te willen komen’, ook al zullen geregeld slaande deuren te horen zijn.

Bestuurlijk gezelschapsspel?

Dan de valkuil: het risico te veel ‘met elkaar’ bezig te zijn, het spel te spelen ter wille van het spel, uit het oog te verliezen waar het ook al weer om gaat. Kortom, dat continue wegingsproces moet uiteindelijk wel zorgen voor een succesvolle benadering van maatschappelijke vraagstukken: problemen moeten worden opgelost, mogelijkheden worden benut. De geloofwaardigheid van politiek en bestuur hangt daar van af.

Extra dimensie

Aan de hand van drie termen wil ik illustreren dat het wegen van publieke waarden wat mij betreft geslaagd is, zelfs een extra dimensie kan krijgen, als het daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen van problemen, als het maatschappelijke binding versterkt en als het vernieuwing stimuleert. Oplossingskracht, bindingskracht en vernieuwingskracht, ik kleur ze in door er – min of meer staccato – een aantal voorbeelden aan te verbinden.

Oplossen

We investeren niet in interbestuurlijke verhoudingen om de lieve vrede te bewaren. Het oplossen van specifieke problemen, het creëren van mogelijkheden voor maatschappelijke ontwikkeling moeten de doelen zijn. Bestuurlijk optreden dat effectief is, is voorwaarde voor de ontwikkeling en het behoud van vertrouwen tussen overheid en samenleving, tussen burger en bestuur. Oplossingskracht heeft hierdoor een belangrijke dubbele betekenis.

Het gaat er om een constructieve dialoog te hebben die helpt problemen op te lossen, kansen te benutten en verder te komen. Een goed voorbeeld is de ambitieuze decentralisatieagenda van dit kabinet. Hoe verhouden mogelijkheden om die agenda te realiseren door differentiatie in oplossingsmogelijkheden zich met de meer klassieke benaderingen van openbaar bestuurlijk opereren, gesymboliseerd in het huis van Thorbecke? De mogelijkheid van differentiatie in de uitvoering van taken is inmiddels natuurlijk breed gedragen, de differentiatie in de toedeling van taken is een punt van discussie. In de praktijk zien wij dat de Gemeentewet ruimte biedt voor een dergelijke probleemgerichte manier van werken. Wat de uitkomst van de discussie ook

moge zijn – op moment van schrijven van deze bijdrage heeft minister Ter Horst de Tweede Kamer beloofd over dit onderwerp een notitie te sturen – er zal zeker een begrenzing zijn; een begrenzing die ligt in het behoud van de democratische legitimatie van het beleid; een begrenzing ook die te maken heeft met het willen voorkomen van allerlei hulpstructuren en samenwerkingsverbanden die het openbaar bestuur onoverzichtelijk maken.

Op interbestuurlijk terrein is er een ander belangrijk thema: het vertrouwen in de lokale democratie. Daar, in bestuurlijke zin, zo dicht mogelijk bij de mensen die het betreft, kan het best worden gewerkt aan het aanpakken van problemen. Die lokale inspanning heeft in de gemeenteraad een eigen democratische legitimatie en kent voldoende democratische controle. Wij zullen minder uit moeten gaan van klassiek-centrale sturingsprincipes en een toezichtbeleid dat daarop gebouwd is en veel meer moeten denken in termen van faciliteren en leren, van ondersteunen en stimuleren. Aldus komt een krachtig bestuur tot stand dat daadwerkelijk aan de slag kan met maatschappelijke opgaven.

Belangrijk element is het verwachtingenmanagement. Oplossingskracht, prima. Maar niemand moet de illusie hebben dat alles daadwerkelijk oplosbaar is. Met andere woorden wat vermag de overheid? Geen té hooggespannen verwachtingen wekken, realisme moet leidraad zijn, wees eerlijk over het bereik van je macht. Doe je dat niet dan wordt de geloofwaardigheid aangetast en daarmee het vertrouwen van de burgers in de overheid.

Binden

In mijn ogen groeit de behoefte in de samenleving om keuzes te maken over de inrichting van onze samenleving, nu en in de toekomst. Ook kunnen we zien dat mensen vervreemding van de vertrouwde omgeving ervaren en vergroving van omgangsvormen. Het is in die tweeledige context van belang dat overheid en bestuur weten te binden. De overheid wordt geacht te leveren, te presteren, maar zij mag daarom niet vergeten inzichtelijk te maken waarom en op grond waarvan beleid wordt gemaakt. Mensen willen begrijpen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt, waarom het overheidsoptreden is zoals het is.

Of bindend vermogen zich kan ontwikkelen, wordt beïnvloed door de kwaliteit van het bestuur, van de overheid. Krijgen mensen het gevoel dat ‘het niet deugt’, dan keren ze zich af. Ik noem een voorbeeld uit mijn eigen omgeving dat ook om die reden onze aandacht verdient: de integriteit van het bestuur. Daaraan te werken is op zichzelf relevant, maar de dieper liggende betekenis – zeker in termen van voorbeeldwerking – is mogelijk nog groter. Een ander voorbeeld: mensen zullen zich niet met een overheid verbonden voelen als niet wordt opgetreden tegen mensen die grenzen overschrijden. Ziehier, het fundamentele belang van de inzet om werknemers met een publieke taak hun werk veilig te kunnen doen. Als de overheid al niet zou kunnen zorgen voor de veiligheid van haar eigen mensen, hoe moet het dan wel niet gesteld zijn met de mogelijkheid veiligheid te bieden aan de samenleving in zijn geheel ...!?

En hier tot slot een heel ander voorbeeld. Naast allerlei andere, belangrijke overwegingen, zie ik de betekenis van het diversiteitsbeleid daarin, dat mensen zich moeten kunnen herkennen in hun overheid. Gebeurt dat niet, dan is op termijn onthechting het gevolg.

Vernieuwen

Vernieuwingskracht met als inzet het doorbreken van ‘wij – zij denken’, bijvoorbeeld tussen beleidmakers en dienstverleners/uitvoerders is cruciaal. Probeer van elkaar te leren, denk vanuit de praktijk. Directe klantcontacten van de overheid vinden in de uitvoeringspraktijk plaats. Zorg daar dan voor optimale dienstverlening, voor minimale belemmeringen en bureaucratie.

Mijn ambtelijke omgeving is verticaal georganiseerd. Dat heeft – naast het bekende gevaar van verkokering – onmiskenbaar zijn redenen en zijn waarde. Ik weet niet of we veel zullen winnen als we dat op de schop nemen. Iedere andere organisatievorm heeft immers ook weer zijn nadelen. Maar aan de andere kant: problemen laten zich niet richten naar het organisatieprincipe van de rijksdienst. En de problemen van vandaag zijn niet de problemen van morgen. We moeten daarom diverse opties hebben om ze te begrijpen en aan te pakken. Een forse investering in probleemgericht denken en doen is nodig. Daarbij moeten wij in onze verticale omgeving beter weten te werken in meer horizontale vormen, in partnerschap en in samenwerkingsverbanden.

Slot

Welnu, inderdaad, het debat over het wegen van publieke waarden verdient, zoals de Raad bepleit, een nieuwe impuls, de urgentie is er en er zijn daarvoor genoeg belangwekkende inzichten. In mijn bijdrage aan deze bundel heb ik een paar – en dan denk ik aan het fraaie boek van de hand van de vertrekkende voorzitter van de Raad – ‘wakken in het kroos’ willen aanwijzen.

De Waarde van Burgerparticipatie

Monique Leyenaar

Het betrekken van burgers bij beleidsbeslissingen is in Nederland nagenoeg gemeengoed geworden. Op nationaal, provinciaal en lokaal niveau worden op tal van manieren, afhankelijk van het onderwerp, type beleid en aantal burgers dat het te nemen besluit betreft, burgers gevraagd om direct deel te nemen aan het besluitvormingsproces. Vanuit de overheid bezien is participatie van belang vanwege de kwaliteit van en het draagvlak voor een te nemen besluit. Vanuit de betrokken burger is deelname relevant om een eigen individueel belang te behartigen en vanwege het meedoen zelf. Men doet kennis en ervaring op en leert mensen kennen.

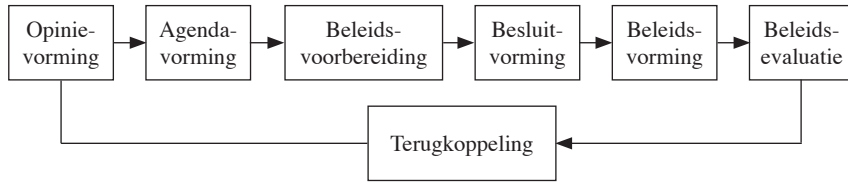
De waarde van burgerparticipatie hangt dus af van de gekozen invalshoek. Aan de ene kant hebben we de waarde in termen van het politieke besluitvormingsproces en aan de andere kant de waarde die participatie voor burgers heeft. Alvorens die twee kanten afzonderlijk te belichten, is het nodig om een aantal algemene aspecten van burgerparticipatie de revue te laten passeren.

De afgelopen decennia zijn er talloze activiteiten ontplooid met de bedoeling om de participatie van burgers aan het politieke besluitvormingsproces te vergroten. De aanleiding daartoe was niet altijd dezelfde. Vaak was dat de onvrede met of zelfs de angst voor de groeiende kloof tussen burgers en politiek en de daaraan inherente bedreiging van onze representatieve democratie. Hoe dan ook, inmiddels kennen we een keur aan methoden, instrumenten en benaderingen. Burgers hebben nu, in aanvulling op de mogelijkheid om bij allerlei verkiezingen hun stem uit te brengen, vele 'directere' mogelijkheden om zich met de politieke besluitvorming te bemoeien. In een inventarisatie van participatiemogelijkheden, komt het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) tot zo'n 25 mogelijkheden. Niet allemaal even scherp afgebakend, deels overlappend, niet allemaal even praktisch of effectief, maar toch!

Willen we iets over DE waarde van zo'n algemeen begrip als burgerparticipatie kunnen zeggen, dan is het noodzakelijk na te gaan wat de belangrijkste kenmerken zijn zodat we in staat zijn te differentiëren tussen allerlei vormen van burgerparticipatie. Denkend vanuit een politiek/ambtelijk perspectief wordt al gauw de vraag gesteld 'waarom zouden we', of positiever, 'wat is de meerwaarde van beleid met burgers'? Om die vraag te beantwoorden concentreert men zich op de verschillende beleidsfasen waarin burgerparticipatie specifieke voordelen kan hebben.

Voor hun uitgebreide programma van burgerraadplegingen gaat VROM uit van het beleidsproces en de belangrijkste fasen daarin. Ook de Raad voor het

openbaar bestuur kiest voor een dergelijke benadering door de verschillende vormen van burgerparticipatie in te delen naar de fasen van het beleidsproces.¹ In schema²:



Vanuit de beleids sfeer is deze indeling begrijpelijk en nuttig.

Een ander kenmerk is de impact van de participatie op de politieke besluitvorming. Edelenbos en Monnikhof³ ontwikkelden daartoe de zogenaamde participatieladder, waarin vier treden worden onderscheiden: raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Voor elke trede is er een andere rol voor de betrokkenen, politiek bestuur en burgers, en het verschil in commitment van de politiek aan de uitkomst van de burgerparticipatie (de impact).

Alhoewel theoretisch te onderscheiden, blijkt in de praktijk dat er van meebeslissen vrijwel nooit sprake is. Ook van coproductie, de derde trede, is zelden sprake. De eerste twee treden, raadplegen en adviseren, komen veel vaker voor. In termen van de hiervoor beschreven beleidsfasenbenadering, blijft de participatie van burgers voornamelijk beperkt tot de fasen van opinie-vorming, agendavorming en beleidsvoorbereiding.

Het zou echter onjuist zijn om de kwaliteit van burgerparticipatie uitsluitend op het kenmerk impact te beoordelen. Het is te ongenueanceerd om de inbreng van burgers in de verschillende beleidsfasen te reduceren tot de dichotomie wel/geen impact of, nauwelijks genuanceerder, veel/weinig impact. De mate van impact is deels een afgeleide van en deels een aanvulling op een aantal andere aspecten van het participatieproces.

Die andere aspecten hebben betrekking op het informatieniveau waarop de

¹ G. J. van den Nieuwenhuijzen en B.F. Steur, *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*. Rapport van de Raad voor het openbaar bestuur, 2005.

² Dit schema volgt grotendeels dat van de Rob, zij het dat hier, vóór de fase van agendavorming, de fase *opinie-vorming* wordt toegevoegd. De reden voor deze toevoeging is dat, als we de burger en de tot nu toe gangbare methoden van burgerparticipatie centraal stellen, blijkt dat het vooral bij de eerste fasen van de beleidscyclus blijft. Daarom hanteer ik hier een iets uitgebreider schema.

³ J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de locale democratie*, Uitgeverij Lemma, Utrecht, 2001.

participatie is gebaseerd, de representativiteit van de deelnemende burgers en de intensiteit waarmee burgers participeren.

- **Het informatieniveau**

Met uitzondering van zogenaamde ‘hamerstukken’, gaat er aan een goede besluitvorming het nodige vooraf. Idealiter gaat men uit van een duidelijke vraag- of probleemstelling, maakt men gebruik van zo volledig mogelijke informatie waarin voor- en nadelen gebalanceerd tot hun recht komen en vindt er, op grond daarvan, een discussie plaats waarin de deelnemers het er over eens zijn dat zij elkaars preferenties en argumenten daarvoor serieus moeten nemen (hetgeen niet hetzelfde is als het er mee eens zijn!).

Besluitvorming dus op grond van adequate informatie en voldoende tijd om daar binnen een gemeenschappelijk kader van normen en waarden over te delibereren.

Naarmate daar minder sprake van is, zou men kunnen spreken van een zeker kwaliteitsverlies. Het is dus van belang om bij het beoordelen van participatie van burgers, het niveau van informatie te betrekken.

- **De mate van inclusiviteit**

Er bestaat in ons land een gezonde afkeer van achterkamertjespolitiek: het ritselen en regelen van belangrijke zaken en petit comité, waarmee democratische besluitvorming wordt omzeild. Uitgangspunt van onze democratie is dat zij representatief is, dat wil zeggen dat de politieke besluitvormers met rede kunnen zeggen dat zij de bevolking vertegenwoordigen. Nu verwacht niemand dat in bijvoorbeeld de Tweede Kamer met slechts 150 leden, elke in de bevolking te onderscheiden groep ook proportioneel vertegenwoordigd is. Aan de andere kant nemen burgers al lang geen genoegen meer met een Tweede Kamer die voornamelijk uit oudere, hoogopgeleide heren met een juridische achtergrond bestaat (zoals nog niet eens zo lang geleden het geval was).

Alhoewel we dus niet streven naar een in statistische zin volledige representatie van de bevolking, willen we wel een zo goed mogelijke afspiegeling, opdat de opvattingen van belangrijke groepen in de samenleving bij de besluitvorming worden betrokken.

Naarmate daar minder sprake van is, zou men kunnen spreken van een zeker kwaliteitsverlies. Het is dus van belang om bij het beoordelen van participatie van burgers, de mate van afspiegeling te betrekken.

- **Intensiteit van de participatie**

Bij het eerste kwaliteitsaspect, het informatieniveau, bleek al dat het ook van belang is dat er voldoende tijd voor discussie beschikbaar is en dat die discussie in een gedeeld referentiekader van normen en waarden zou moeten plaats vinden. Met dat laatste wordt bedoeld dat men de overige deelnemers aan de discussie serieus neemt, luistert naar hun voorkeuren en de argumenten daarvoor en die uiteindelijk in de eigen afweging verdisconteert.

Niet zelden echter vindt politieke besluitvorming plaats vanuit partijpolitieke loopgraven (fractiediscipline!), onder grote tijdsdruk en gebrek aan

respect voor andermans standpunt. Ook bij de participatie van burgers is de intensiteit van het proces van belang: hoeveel tijd is er beschikbaar, luistert men naar de andere deelnemers, wordt er voor een gedeeld referentiekader gezorgd (door de voorzitter bijvoorbeeld) en krijgt iedereen voldoende kans om een bijdrage aan de discussie te leveren.

Naarmate daar minder sprake van is, zou men kunnen spreken van een zeker kwaliteitsverlies. Het is dus van belang om bij het beoordelen van participatie van burgers, de intensiteit van de discussies te betrekken.

In combinatie vormen deze drie kwaliteitsaspecten een soort model waarin de verschillende vormen van participatie van burgers kunnen worden geplaatst, afhankelijk van de score op de drie dimensies informatieniveau, mate van inclusiviteit en intensiteit van de participatie. Zo scoort bijvoorbeeld het houden van een referendum bij een grote opkomst hoog op de dimensie participatie, hoog op de dimensie representatie, maar laag op de informatiedimensie. Van allerlei vormen van interactieve beleidsvorming kan worden gezegd dat ze wel de participatie en informatie bevorderen, maar niet de representativiteit.

Deze drie dimensies van het participatiemodel worden ook in de praktijk onderscheiden. Zo ging in het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken van 10 september 2008 het debat over het Burgerforum Kiesstelsel. De vertegenwoordigers van de aanwezige politieke partijen waren allen van mening dat deze vorm van burgerparticipatie, die zich kenmerkt door a) selectie van deelnemers (i.t.t. zelfselectie gebruikelijk bij de meeste vormen van burgerparticipatie), b) verstrekking van objectieve informatie over het te bediscussiëren vraagstuk en c) oordeelsvorming door middel van onderlinge deliberatie, duidelijk meerwaarde heeft. Die meerwaarde bestaat er uit dat burgers voldoende tijd en mogelijkheden hebben om zich goed te informeren en dat er gezamenlijk kan worden gewerkt aan het oplossen van problemen. Ook is van belang dat meedoen aan een dergelijk raadplegingproces en deel uitmaken van het afwegen van voor- en tegenargumenten, het draagvlak en de legitimiteit van de door de vertegenwoordigende organen te nemen besluiten vergroot. Verder gaat er een vormend effect van uit. Ten slotte, vanwege het random karakter van de selectie, zullen vrouwen, migranten, ouderen, jongeren, rijken, armen, hoog- en laag opgeleiden, deel uit maken van dit type burgerparticipatie, waardoor het draagvlak van de beleidsvorming is gegarandeerd. De uitkomst van het AO van 10 september 2008 was dan ook een kamerbreed aanvaarde motie waarin

de regering wordt opgeroepen om een ‘Charter voor Burgerparticipatie uit te werken en het gebruik van burgerfora en dergelijke te stimuleren’.⁴

De vele vormen van burgerparticipatie onderscheiden zich met betrekking tot al deze kenmerken en zullen dus voor politici en burgers meer of minder van waarde zijn. Ik zou dit het liefst in één handzame tabel samenvatten, ware het niet dat in de praktijk blijkt dat de waarde van één en dezelfde participatiemethode per situatie sterk kan verschillen. Ik doel daarmee op de personele inspanning en de financiële middelen die met de organisatie van een burgerparticipatie gemoeid zijn. Zo loopt de waarde van een burgerforum terug naarmate men minder aandacht schenkt aan de representativiteit van de deelnemers, minder uitgebreide en objectieve informatie verschaft en minder tijd uittrekt en minder zorg besteedt aan de deliberatie.

Kijken we nu, met deze algemene constatering in het achterhoofd, naar de waarde die burgerparticipatie heeft voor politici en burgers.

Voor de politieke besluitvorming ligt de grootste waarde bij de eerste fasen van het beleidsproces: opinievorming, agendavorming en beleidsvoorbereiding. Burgers bij deze fasen te betrekken levert als regel (veel) informatie op over de wensen en opvattingen van burgers die al snel vertaald kunnen worden naar te verwachten draagkracht voor- of weerstand tegen een bepaald beleid. Naarmate burgers actiever en indringender participeren, heeft dat als meerwaarde meer gedetailleerde informatie en, nog interessanter, inzicht in de overwegingen en motieven van burgers.

In deze eerste fasen van het beleidsproces zal de politiek als regel de waarde van burgerparticipatie wel inzien. En dat niet alleen omdat het de besluitvorming uiteindelijk kan vergemakkelijken, maar (bij een deel van de politici) zeker ook omdat men vindt dat betrokkenheid van burgers essentieel is voor onze democratie.

Het wordt ingewikkelder als het om minder gratuite vormen van participatie gaat. Methodes dus waarbij burgers door de vorm en de intensiteit van het participatieproces een groter commitment opbouwen en dus grotere verwachtingen hebben met betrekking tot de impact dan uitsluitend het voor kennisgeving aannemen. Zij die het belang van minder vrijblijvende burgerparticipatie inzien, zullen die intensievere participatie toejuichen als een verrijking van het democratische proces. Bij een ander deel van de politici bestaat echter eerder de neiging om bemoeienis (feitelijk of onder druk van de publieke opinie die bijvoorbeeld een burgerforum met zich meebrengt) met

⁴ In Nederland is een aantal burgerjury's / burgerfora die aan genoemde kenmerken voldoen gehouden. Voorbeelden zijn de burgerjury's Omgevingsplan Provincie Flevoland (2004), de burgerjury Luchtkwaliteit Amsterdam (2006), het Burgerforum Randstad (2007), de Europese Burgerraadpleging (2007, 2009) en de Burgeradvieskring Rustenburg-Oostbroek (2004). Zie ook M. Leyenaar *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk; Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie; Burgerforum: een handleiding* Ministerie van Binnenlandse Zaken, nog te verschijnen.

de besluitvorming, af te wijzen. Zwart wit gezegd: zij vinden dat zij gekozen zijn om politieke besluiten te nemen en kunnen handelen zonder enige last of ruggespraak en verzetten zich tegen het idee dat de burger ('een politiek amateur zonder mandaat') op het puntje van hun zetel aanschuift.

Samenvattend kunnen we dus drie verschillende waarden onderscheiden: *normatieve*, *kwalitatieve* en *instrumentele*. Over de *normatieve* waarde is men het als regel wel eens: burgerparticipatie is goed voor de democratie. Met betrekking tot de *kwaliteit* lopen de meningen uiteen: 'leken zijn ook experts' versus 'een oploop van burgers werkt populisme en eenzijdige belangenbehartiging in de hand'. De *instrumentele* waarde levert de meest principiële tegenstelling op. Enerzijds de opvatting dat de legitimiteit en het draagvlak gebaat is bij burgerparticipatie. Anderzijds de opvatting dat legitimiteit en draagvlak alleen gedragen kunnen worden door een verkiezingsuitslag.

En over welke waarden moeten we het hebben als burgerparticipatie vanuit de burger wordt bekeken? Voor burgers schuilt de waarde in heel andere dingen. In principe kunnen we hier vergelijkbare waarden onderscheiden. Als *normatieve* waarde wordt al eeuwen gewezen op het bestaan van de rechten en de plichten van iedere burger. Alhoewel lang niet iedereen daar naar handelt, wordt het deelnemen aan verkiezingen vaak als een belangrijke burgerplicht aangemerkt die in sommige landen nog steeds door een opkomstplicht wettelijk is verankerd. In diezelfde geest zou men burgerparticipatie als een plicht van iedere burger kunnen zien, vergelijkbaar met de 'jury-duty' in de Verenigde Staten.

Vanuit een *kwalitatief* perspectief wordt er bij burgerparticipatie meestal allereerst gewezen op de kans die burgers wordt geboden om voor hun eigen belang op te komen. Strikt genomen klinkt dat nogal egocentrisch: enge belangenbehartiging door een kleine groep niet-gekozenen. In de onderzoeksliteratuur wordt er echter op gewezen dat dit niet voor elke methode even sterk geldt. Met name voor participatiemethoden als burgerfora en burgerjury's, exponenten van een meer *deliberatieve* democratie, blijkt juist het tegenovergestelde.

Deliberatieve democratie kan een oplossing bieden voor een aantal knelpunten in de representatieve democratie. Ten eerste is er dan sprake van een grotere betrokkenheid van burgers. De geselecteerde burger zal zich, bewust van het feit dat zij of hij een belangrijke rol heeft, openstellen voor actieve uitwisseling van gedachten met anderen en haar of zijn standpunt, normen en waarden kunnen vormen en bijstellen. Dit leidt tot meer wederzijds begrip en respect tussen burgers. Een verbondenheid met elkaar is dan het resultaat dat ten goede komt aan 'social capital'. Ten tweede wordt de burger beter gerepresenteerd. De burger heeft de kans zijn/haar mening aan te passen na deliberatie en deze (herziene) mening te uiten en mee te laten spelen in het uiteindelijke besluit. Door de kleinschaligheid kan iedere mening een ter zake doende plaats krijgen. Beter representatie wordt ook bereikt door de wijze waarop deelnemers worden geselecteerd. Zelfselectie wordt voorkomen, waardoor de

participatieparadox geen rol meer zou moeten spelen. Een concreet voorbeeld is de burgerjury in Amsterdam (2006), waarin maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in Amsterdam centraal stonden. Kwamen de 54 juryleden als individuen binnen met allerlei opvattingen over autobezit, milieu, parkeerbeleid, openbaar vervoer etc., al gauw vond er tijdens de discussies een omslag plaats. Het individu met zijn of haar persoonlijke belangen en preferenties veranderde in een op het algemeen belang gerichte burger en voor de dag om was hadden we te maken met een groep ‘bestuurders’ die hun verantwoordelijkheid jegens de samenleving uiterst serieus nam.

En ten slotte de *instrumentele* waarde die gelegen is in het vormend effect van het meedoen aan een besluitvormingsproces en het deel uitmaken van het afwegen van voor- en tegenargumenten. In een burgerjury of een burgerforum wordt er juist met betrekking tot dit aspect alle mogelijke moeite gedaan om optimale omstandigheden te creëren. Professionele moderatoren begeleiden de discussiegroepen, zodat iedereen aan bod komt, zorgen dat de jury/forumleden open staan voor elkaar, betrekken argumenten die niet de hunne zijn in hun overwegingen, en zij zijn zich bewust van een gemeenschappelijk waardepatroon als grondslag voor de deliberatie. In recente onderzoeksliteratuur zien we dat dit gemeenschappelijk waardepatroon hier en daar zelfs tot norm wordt verheven: het bereiken van een situatie waarin men het volstrekt aanvaardbaar vindt dat andere deelnemers andere preferenties en motieven (kunnen) hebben. Nu is er alles voor te zeggen dat discussiërende burgers dat doen in zo’n atmosfeer van epistemische consensus. In termen van het politieke besluitvormingsproces echter, heeft consensus over de uitkomst van de burgerraadpleging een hogere prioriteit omdat men dan niet te maken heeft met een verscheidenheid aan preferenties van burgers die elkaar zo respecteren dat de noodzaak tot een aangepaste of zelfs veranderde voorkeur een lagere urgentie krijgt.

De waarde van burgerparticipatie voor politici en burgers loopt dus voor een deel parallel, met name als het gaat om de normatieve en kwalitatieve aspecten. Het grootste verschil heeft betrekking op de instrumentele waarde. Bij burgers gaat het daarbij vooral om effecten op de persoonlijkheid die deelname met zich mee brengt. Daarbij blijkt in de praktijk dat het gevoel dat men serieus wordt genomen, het liefst zichtbaar gemaakt in de politieke besluitvorming die ernstig rekening houdt met de uitkomst, heel belangrijk is. En daar zit nu precies de angel: burgerparticipatie is voor politici vooral interessant als het gaat om opiniepeiling en draagvlaksondering. Voor (velen van) hen moet de uiteindelijke besluitvorming echter zo ver mogelijk buiten het bereik van burgerparticipatie worden gehouden.

Bestuurlijke waarden op niveau

Publieke waarden in het lokale debat

Mevrouw A. Jorritsma - Lebbink¹

Lokale waarden: over nabijheid en afstand

Het lokaal bestuur is de bestuurslaag die het meest direct verbonden is met burgers. Het neemt daarom in het debat over publieke waarden een bijzondere positie in. Lokale bestuurders zijn vooral doeners en worden ook door hun burgers primair aangesproken op concreet resultaat. Dat hoort bij de nabijheid van het lokaal bestuur. Die nabijheid staat niet op zichzelf maar kan beschouwd worden als een pool van de spanningsboog in de relatie met burgers. Besturen vraagt ook om enige afstand (de andere pool), om onafhankelijke oordeelsvorming en om een zorgvuldige afweging van belangen. Dat spanningsveld tussen nabijheid en afstand geeft een bijzondere lading aan het debat over publieke waarden op lokaal niveau en kan als een belangrijke 'rode draad' in dit lokale verhaal over publieke waarden beschouwd worden.

Het debat over publieke waarden kan een hoge vlucht nemen in termen van abstractie, deze bijdrage probeert om dicht bij de grond te blijven.

De Amerikaanse bestuurskundige Bozeman omschrijft publieke waarden als "A society's 'public values' are those providing normative consensus about (a) the rights, benefits and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (b) the obligations of citizens to society, the state and one another; and (c) the principles on which governments and policies should be based."² In zijn definitie wordt die bijzondere positie van het lokaal bestuur vooral duidelijk als onder (b). Op geen andere plek dan in de lokale omgeving heeft de overheid direct zicht op deze uitwerking van publieke waarden. In die zin kunnen er vraagtekens gezet worden bij de zware woorden die her en der in het publieke debat gebezigd worden als het over de rol van de centrale overheid gaat. Veel speculatie over wat de normatieve inzet van het huidige kabinet vermag, veel cynisme ook, maar praktisch gaat het er vooral om dat in sociaal opzicht wederzijdse aanspraken van staat en burgers waargemaakt kunnen worden. Dat gebeurt primair om de hoek van de straat, langs de voetbalvelden, op wijkavonden over verkeer. Dat geldt ook, zij het op wat meer abstract niveau, bij de invulling van de gemeentelijke rol in het jeugdbeleid met 'De Bende van Bart'. Dit betreft een VNG-initiatief om gemeentebestuurders zelf hun verantwoordelijkheid te laten invullen als het om de ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin gaat.

¹ Met dank aan Jean Eigeman, Eigeman-ID voor de ondersteuning bij het maken van deze bijdrage.

² B. Bozeman, *Public Values and Public Interest*, Georgetown University Press, 2007.

Dicht op burgers

“De kloof tussen openbaar bestuur en samenleving, tussen politiek en burgers is te groot geworden”, is een veel gehoorde analyse. Tegelijkertijd leveren de inspanningen om die kloof te dichten soms het effect op dat besluitvormingsprocessen zo verdicht zijn dat er onvoldoende ruimte is om tot een afgewogen eindbeslissing te komen.

De bijzondere positie van het lokaal bestuur, zo dicht op burgers, maakt het lokaal bestuur in het debat over publieke waarden extra kwetsbaar. Nabijheid is een groot goed, het betekent ook dat de uitwerking van afwegingen direct voelbaar is in de directe leefomgeving van mensen. Om met voormalig VNG-voorzitter Ivo Opstelten te spreken: “Het is de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. Ik heb direct met mensen te maken en sta midden tussen hen in, *never a dull moment*. De lokaal bestuurder wordt direct geconfronteerd met zijn beslissingen, met zijn successen of falen”.³ Het glazen huis staat op de zaterdagmarkt en na afloop komen burgers en lokale politici elkaar tegen bij de supermarkt. Die nabijheid heeft voordelen. Immers, identificatie tussen burgers en hun bestuurders kan bijna op persoonlijk niveau plaatsvinden. De hitte van het politieke debat is voelbaar op straat. Tegelijkertijd schuilt daarin ook een gevaar. De relatie is zo direct dat in de beeldvorming patronage en belangenverstrengeling kunnen gaan domineren. De sportleraar die raadslid wordt en als een terriër strijdt voor meer accommodaties, doet het bij zijn achterban goed maar de vraag is of dat voor de gehele gemeenschap geldt. Voormannen uit de agrarische wereld die in hun waterschapsbestuur de tarieven voor onbebouwd laag houden, zijn favoriet in eigen kring, maar of de stadsbewoners het zo ervaren is zeer de vraag.

Het is cruciaal is om de mix tussen afstand en betrokkenheid geloofwaardig vorm te geven zonder de integriteit op het spel te zetten, zonder ook het draagvlak onder (eigen) doelgroepen te verspelen.

Verantwoording afleggen (accountability) is een wezenlijk onderdeel van de taak van volksvertegenwoordigers. Het lokaal bestuur mag extra kwetsbaar zijn vanwege de nabijheid, maar er schuilt ook een kans in die kwetsbaarheid. Resultaat wordt direct zichtbaar in de gemeenschap en draagt bij aan de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de representatieve kracht van gemeenteraden en van de colleges van B&W. Andersom kan gesjoemel een extra schadelijk effect hebben.

Het lokaal bestuur is ook in die zin de frontlinie van onze democratische rechtsstaat. Die democratie moet zichzelf voortdurend opnieuw uitvinden. Bij elke verkiezing gaat het steeds weer om het reproduceren van je legitimiteit. Het recht van de overheid om regels te stellen, belasting te heffen, belangen af te wegen, de zwaarmacht te hanteren et cetera, moet in een constant proces worden verdiend. In feite staat het dagelijks op het spel bij de afweging van publieke waarden.

³ VNG magazine 3 december 2008, afscheidinterview burgemeester Rotterdam.

De waarde van het proces

Het besluitvormingsproces door overheden is onderworpen aan waardeoordelen. Het gaat niet alleen om inhoudelijke afwegingen, het proces zelf is als het ware doorkneed van publieke waarden.

Er lijkt soms wel sprake van een zekere onderschatting van de waarde van het lokaal bestuur in het perspectief van de ‘deliberative democracy’. De representatieve democratie moet het ook hebben van overleg. De waarde van beraadslagen in het openbaar is dat burgers lastige afwegingen kunnen volgen. Een gemeenteraad heeft daarin lokaal dezelfde rol als de Staten-Generaal op nationaal niveau.

In de klassieke Goed Bestuur-benadering voor het publiek domein zijn effectiviteit, efficiency, draagvlak en vertrouwen belangrijke ingrediënten.⁴ Je kunt ook zeggen dat het belangrijke waarden zijn om in het publiek domein overeind stand te houden. In Bozeman’s definitie is dat deel “(c) the principles on which governments and policies should be based”. Vanwege de korte afstand tussen burgers en bestuurders lokaal hebben deze waarden een bijzondere lading. Voor vertrouwen en draagvlak geldt dat in het bijzonder, zij vragen ook om extra zorg op lokaal niveau.

Het is de moeite waard om daarbij ook te kijken naar de dubbelrol van de burgemeester. Als primus inter pares in het dagelijks bestuur is zij/hij gebaat bij een heldere uitkomst van de besluiten die door het college van B&W worden voorgelegd aan de raad. Hierbij zijn publieke waarden als effectiviteit en efficiëntie in het geding. Tegelijkertijd heeft de burgemeester (vooral in haar/zijn rol als voorzitter van de raad) een belangrijke rol in een fair debat, waarin het uitwisselen van argumenten, het zorgvuldig wegen van belangen en vooral ook openheid zwaar tellen. Hierbij spelen publieke waarden als draagvlak en vertrouwen.

Vertrouwen wankelt altijd tussen schaarste en overvloed. Van Gunsteren zegt daarover: “Overtuigender is een politiek leider die zijn onzekerheden met burgers deelt en niettemin in staat blijkt in die onzekerheid te beslissen en te handelen”.⁵ Zonder draagvlak geen vertrouwen en zonder vertrouwen geen draagvlak. De vormgeving van het deliberatieve proces heeft belang bij zorgvuldigheid. Dat wil niet zeggen dat geen uitkomsten gegarandeerd moeten worden, wel dat nooit op voorhand vaststaat wat er precies uitkomt. De komst van een asielzoekerscentrum staat vast, over voorwaarden valt te praten. Suggereer als bestuurder niet dat er ook nog een andere plek mogelijk is, sta voor je keuze, maar geef invloed op vormgeving, organisatie van de omgeving, de inrichting van de buurt en de relatie met voorzieningen. Gezaghebbend

⁴ Zie artikel Pans en Eigeman in *Goed bestuur, tijdschrift over governance*, 1e kwartaal 2005.

⁵ *Vertrouwen in democratie*, 2006, p. 192-193.

optreden tegen een hoofdstroom in kan gediend zijn met adequate flankerende uitvoering. Extra beveiliging, extra verlichting, meer aandacht voor schoonmaak en dergelijke. Het hoeft niet eens direct te maken te hebben met de hoofdbeslissing die je in stand wilt houden. Het gaat er om dat mensen aandacht krijgen, dat ze zich vertegenwoordigd voelen.

Willoosheid als ambitie

Lokaal bestuur is loket, lokaal bestuur is schakel in de dienstverlening, lokaal bestuur voert uit, maar dat lokaal bestuur kent ook wel degelijk een eigen politieke arena. De functie van die arena is niet alleen dat het besluiten oplevert. Die functie is ook dat het politieke verschillen accommodeert of om met Frissen⁶ te spreken: “Democratische politiek biedt een manier om op beschaafde wijze van mening te kunnen verschillen”. Tijdens een actuele tafel van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters⁷ kende hij de burgemeester in dat licht een bijzondere rol toe. Het gaat om een ‘willoos instituut’ dat op gezaghebbende wijze het maatschappelijk debat in goede banen moet leiden en onze democratie levend kan houden. Levend houden betekent ook dat verschillen blijven bestaan. Nogmaals Frissen: “Democratie heeft betrekking op verschillen, op geschillen en op strijd. Het gaat er om die te beteugelen en te temmen. Temmen en beteugelen betekenen echter niet dat het verschil, het geschil en de strijd worden opgeheven, verzoend en beslecht.”⁸

Vanwege de nabijheid van burgers kan van de aandacht voor het lokale debat en van de rol die de burgemeester als ‘willoos instituut’ speelt voorbeeldwerking uitgaan die verder strekt dan de gemeentegrenzen. De reproductie van vertrouwen, die grondstof van onze democratie, begint op lokaal niveau. Het proces van politieke deliberatie op lokaal niveau is dus allerminst vrijblijvend en vergt een respectvolle benadering van bestuurders en politici die op nationaal niveau opereren.

Op ordentelijke wijze van mening verschillen en laten zien, laten weten dat besluiten toetsbaar zijn, helpt het draagvlak te bevorderen. Leer burgers tegenspel bieden en leer je organisatie daarmee om te gaan. Ruimte scheppen voor een proces waarin creatieve krachten van burgers benut worden. Interactieve beleidsvorming wordt soms als een truc beschouwd om tijdrovende inspraakprocessen voor te zijn. Dat kan een nuttig neveneffect zijn maar bestuurders en ambtenaren die oprecht op zoek gaan naar draagvlak en dus naar wegen om samen te werken met een buurt, met ondernemers, met boeren ontdekken dat die zoektocht soms meer oplevert dan een dure consultant.

⁶ Zie ook zijn boek *De staat van verschil*, 2007.

⁷ 3 december 2008, Zeist.

⁸ noot 5, p. 282.

Interbestuurlijke verhoudingen, de waarden in code

Andere overheden moeten meer oog hebben voor de rol die het lokaal bestuur speelt in de ontwikkeling van publieke waarden en het lokaal bestuur op dat punt meer koesteren dan nu gebeurt. Als sociale cohesie serieus genomen wordt in regeringsbeleid dan kan dat alleen effectief vorm krijgen door het lokaal bestuur centraal te stellen als eerste overheid, niet als uitvoeringseenheid maar als zelfstandig gelegitimeerd publiek orgaan. Dat betekent ook dat verschillen kunnen ontstaan. Variatie maakt Nederland interessanter. Ook als dat betekent dat het aanbod van voorzieningen en de uitwerking van wettelijke bepalingen uiteenloopt mag dat niet direct als een probleem worden weggezet. Het systeemdenken op nationaal niveau dicteert vaak eenvormigheid, waar deze niet in wet- en regelgeving geregeld is. Een voorbeeld is de minister van Wonen, Werken en Integratie die een project heeft ingericht om de gemeenten te ‘helpen’ om hun uitvoering ter zake van re-integratie en inburgering integraler te maken. Elke gemeente die meedoet ontvangt 225.000 euro en moet in ruil daarvoor aan een vracht proceseisen voldoen die te maken hebben met een – volgens het ministerie – optimale voorbereiding op de invoering van het Participatiefonds. Een tweede voorbeeld betreft de staatssecretaris van Sociale Zaken, die de Wet Werk en Bijstand stuurt. Hoewel in het Bestuursakkoord outputafspraken zijn gemaakt en de partijen bovendien hebben afgesproken jaarlijks te evalueren, wil de staatssecretaris nu maandelijks de stand van zaken gaan bijhouden om vast te stellen of gemeenten op de goede weg zijn. Daarnaast heeft de staatssecretaris een aantal accountmanagers aangesteld, die bij gemeenten langsgaan om te beoordelen of ze ‘goed bezig zijn’.

Uitleg van wetgeving op rijksniveau heeft niet direct meerwaarde omdat die uitleg door een ‘hogere’ overheid wordt gegeven, tenzij dat uitdrukkelijk in de wet geregeld is (de minister, instantie x, college y kan krachtens de wet nadere uitleg geven al dan niet gebaseerd op een wettelijk gegarandeerd normstelsel). Toen de overheden in 2004 overeenkwamen om hun samenwerking als het ware te herbevestigen met de Code voor Interbestuurlijke Verhoudingen is ook wederzijds erkend dat er ruimte moet zijn voor uiteenlopende praktijken. Dat is soms heel moeilijk te accepteren zowel voor geëngageerde adviseurs (ambtenaren) van het Rijk, maar ook door Kamerleden. Het hoort echter bij de manier waarop het bestuurlijk bestel is onze Grondwet is verankerd. De Code formuleert het aldus: “In de onderlinge verhoudingen tussen de overheden is de norm dat bevoegdheden worden uitgeoefend op basis van de wet- en regelgeving. Beleidsnota’s binden alleen de opsteller van de nota.”⁹ Dat vergeten de opstellers en pleitbezorgers van die nota’s nog wel eens of het nu gaat om de plekken voor windmolenparken, de inkoop van alfahulpen of om de controle op balkons.¹⁰

⁹ Paragraaf 1A van de *Code interbestuurlijke verhoudingen*.

¹⁰ Zie de brief aan de vicepresident van de Raad van State van de VNG – visie op bestuurlijke verhoudingen d.d. 22 september 2008 (betreft de evaluatie van de *Code* van 2004).

Het is typerend dat bij een uiterst gevoelig onderwerp als grondpolitiek al heel lang uiteenlopende praktijken bestaan. Amsterdam heeft een stelsel van erfpacht, Almere kent alleen in bijzondere situaties erfpacht en in veel andere gemeenten kent men in het geheel geen erfpacht. Landelijke regelgeving staat een afwijkende regeling, al dan historisch bepaald, niet in de weg. Ook raadsleden moeten daarmee leren leven want het is soms heel gemakkelijk om je eigen programma te realiseren met behulp van landelijke netwerken. Dat gaat echter voorbij aan de (publieke!) waarden van autonomie en eigen verantwoordelijkheid. Laat je je als raad dwingen in formats van buiten (van hoger hand) dan beperk je de ruimte voor lokaal debat, voor lokale afwegingen. Dat is jammer en bedreigt de eigenheid van lokaal bestuur. De invoering van wetten op sociaal terrein laat die spanning vaak zien. Het gelijkheidsbeginsel is op geen terrein zo gevoelig als juist dat. WMO, WWB en WSW laten een regime zien dat beoogt te decentraliseren, maar dat belegd is met procesbepalingen die beogen de beleidspraktijk naar een zekere eenvormigheid te leiden. Ook deze spanning is terug te leiden naar nabijheid en afstand. Nabijheid kan aanleiding geven om af te wijken op grond van bijzondere omstandigheden. Afstand (objectieve normen van buiten) moet er voor zorgen dat die afwijking beperkt blijft.

Integriteit, omgaan met waarden en belangen

Tot slot van deze bijdrage opnieuw naar integriteit. Het gaat om de vraag hoe we omgaan met belangen en op welke wijze waarden daarin een rol spelen. Rechtvaardigheid en procedurele zuiverheid kunnen tegen elkaar inwerken. Het is belangrijk dat in de besluitvorming op verschillende niveaus dat spanningsveld zichtbaar gemaakt wordt. Dat speelt op lokaal niveau heel concreet en raakt verhoudingen tussen leden van de gemeenteraad en hun achterban. De schijn van belangenverstremgeling kan al tot verkeerde beeldvorming leiden. Raadsleden kennen vaak naast hun werk als volksvertegenwoordiger een eigen professie. Soms bestaat de (heel menselijke) neiging om daar heel uitgesproken gebruik van te maken in het raadswerk. Een professional in de jeugdhulpverlening wil het beste uit zijn of haar gemeentebestuur halen en haalt het onderste uit de kan op basis van een gedegen analyse van het werkveld waar de gemeente haar middelen wil inzetten. Dat is in essentie niet waarvoor betrokkene gekozen is. Blijf weg uit de sector waar je zelf veel van weet want het tast zowel je geloofwaardigheid als raadslid aan als je professionele autonomie als deskundige in de jeugdhulpverlening. In feite is de lokale democratie bij uitstek lekenbestuur. Goed geïnformeerde leken, die zicht hebben op de samenleving, die aanvoelen waar maatschappelijk draagvlak zit en die in grote lijnen weten waar beleid over gaat. Leken ook die op tijd afstand scheppen om een afweging in belangen te kunnen maken. Ingewikkeld hierbij is dat de media nog wel eens als stoorzender fungeren. Het beeld wordt opgeroepen dat je van een onderwerp heel veel verstand moet hebben om er goed over te kunnen oordelen en uiteindelijk te kunnen wegen. Oog voor professionele inbreng is belangrijk, deskundigheid op waarde kunnen schatten, bijvoorbeeld omdat er een betrouwbaar ambtelijk advies ligt en omdat er een

keuze gemaakt kan worden: dat zijn de waarden die raadsleden moeten kunnen hanteren. Om besluiten te nemen over de jeugdhulpverlening hoef je zeker geen deskundige te zijn. Je moet het vertrouwen kunnen hebben dat besluiten die worden voorgelegd het effect sorteren dat je als raad beoogt. Deskundigen moeten in een democratie een zekere afstand bewaren, zonder hun betrokkenheid (opnieuw een vorm van nabijheid) kwijt te raken. Een raadslid met verstand van zaken kan een collega goed bijstaan als dat in de rechte verhouding gebeurt, d.w.z. met oog voor de balans tussen afstand en nabijheid. Door dat expliciet te maken, kan het vertrouwen groeien, door de schijn van belangenverstrengeling kan het vertrouwen aangetast worden. Integriteit gaat niet alleen over eigen voordeel halen, over belang bij subsidiebesluiten of over frauduleuze handelingen. In de handreiking “Service Delivery, a challenge for local government”¹¹ wordt een relatie gelegd met de wijze waarop macht uitgeoefend wordt: “Citizens must be able to rely on upright public servants, officials and administrators. This includes the careful handling of power and resources entrusted to serve the public interest.” Dat is aan de orde in beeldvorming. De burgers moeten er vanuit kunnen gaan dat een raad op waardige wijze met haar macht omgaat. Dat geldt ook voor een raadslid die het middel *professionele kennis* inzet.

Slot

Publieke waarden zijn geen abstracte begrippen. Het gaat om concrete praktijk in het openbaar bestuur. Het is belangrijk dat gezamenlijke overheden, maar ook politici op uiteenlopende niveaus elkaar serieus nemen in het debat. Voor het vertrouwen van burgers is het geen goede zaak als Tweede Kamerleden hun collega-volksvertegenwoordigers met regelmaat de maat nemen. Het is heel gemakkelijk om onder druk van de media mee te gaan met de onliners over lokale kwaliteit. Afstand houden zonder afstandelijk te zijn is een kunst. Het getuigt van meer lef als je in zo’n situatie je mond houdt en verwijst naar diegenen die ter plaatse de verantwoordelijkheid gekregen hebben.

¹¹ Uitgave VNG International, 2008, LOGO East programma, auteur Jean Eigeman.

De gedecentraliseerde eenheidsstaat als waarde met grote W

Jan Franssen

Not all that counts can be counted

Onder bestuurders en managers in het openbaar bestuur is de belangstelling voor operationele vraagstukken rond effectiviteit en efficiency veelal dominant. Waarden als betrouwbaarheid, consistentie, robuustheid en legitimiteit krijgen relatief minder aandacht.¹ Met het stellen van de vraag naar publieke waarden van het openbaar bestuur richt de Raad voor het openbaar bestuur onze aandacht expliciet op wat Toonen heeft aangeduid als het constitutionele analyse-niveau als het gaat om de kwaliteit van bestuur. En dat verdient waardering en navolging.

De aan mij gestelde vraag welke waarden provincies specifiek vertegenwoordigen is overigens wel een enigszins hachelijke. Immers, wat de centrale waarden van ons publiek bestel betreft staat het provinciaal bestuur a priori niet alleen, maar vormt zij samen met de centrale en lokale overheid – als het goed is – één geheel. Eén overheid, die ook zo veel mogelijk als één samenhangend en consistent publiek lichaam naar buiten dient te treden, alle pleidooien voor het aanwijzen van een eerste overheid ten spijt. De provincies staan niet op zich, maar maken deel uit van een organisch verbonden geheel van instituties. Met enerzijds een strenge scheiding tussen de bestuursmachten in de Trias Politica, maar anderzijds een vloeiend en vervlochten stelsel van bestuurslagen van Europa tot gemeenten.

Internationaal bezien valt ons bestuurlijk bestel op door zijn robuustheid. Een soliditeit op systeemniveau, die tegelijkertijd een grote mate van flexibiliteit en aanpassing in de praktijk toelaat. De kaderwet voor bestuur in verandering die Thorbecke ons in 1848 heeft nagelaten blijkt een bijna onnavolgbare succesformule voor adaptatie van het openbaar bestuur aan ontwikkelingen in samenleving en maatschappij. Het robuuste geraamte van ons staatslichaam geeft burgers de stabiliteit, zekerheid en ruimte waarbinnen zij zich vrij kunnen bewegen. Tegelijk biedt het politici en bestuurders zodanig grote mogelijkheden tot onder andere taakherschikking, financiële herverdeling

¹ H. Tjeenk Willink in het *Jaarverslag Raad van State 2007*: “In het streven naar doelmatigheid en doeltreffendheid in het openbaar bestuur is de aandacht voor en het debat over de constitutionele waarden van de Nederlandse staat en de staatkundige spelregels die daarbij horen, op de achtergrond geraakt. Niet doelmatigheid en doeltreffendheid maar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimiteit en publieke verantwoording zijn echter de onderscheidende criteria voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in de democratische rechtsstaat.”

en bestuurlijke herindeling, dat in vergelijking met de meeste andere landen grote systeemveranderingen blijken te kunnen worden vermeden. Sterker nog: bij pogingen tot systeemwijzigingen blijkt telkens weer dat de kern van ons bestuurlijk stelsel dermate solide is – een dermate stevig verweven geheel van instituties en kernwaarden – dat veranderingen op systeemniveau vrijwel onmogelijk blijken. Onderdelen van het bestel kunnen op institutioneel niveau niet ingrijpend worden gewijzigd, zonder tegelijk de grondslagen en daarmee de centrale waarden van het bestel als zodanig ter discussie te stellen. Dit is onder meer gebleken bij discussies over de gekozen burgemeester, landsdelen, stadsprovincies en referenda.

Deze paradox komt in beeld bij een institutionele analyse van ons staatsbestel. Indien we de blik vernauwen tot operationele vraagstukken als doelbereiking en kostenbesparing, lijkt het zo eenvoudig onderdelen van ons publiek bestel ter discussie te stellen. Aandacht voor de institutionele aspecten en achterliggende waarden dwingt ons tot het besef dat ingrijpende ingrepen in onderdelen van onze internationaal gezien unieke succesformule ernstige repercussies kunnen hebben voor andere onderdelen en daarmee voor de waarden van het geheel.

Aan het begin van de 21^e eeuw is ten aanzien van bestuurlijke arrangementen en de bestuurlijke organisatie een pragmatische oriëntatie dominant. *True is what works*. Deze pragmatische opvatting viert ook binnen het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hoogtij.

Een oriëntatie op publieke waarden en daarmee op de centrale instituties van ons publiek bestel verlegt de aandacht naar de in mijn ogen minstens zo belangrijke vraag *waarom* sommige arrangementen in ons bestel *kunnen* werken en andere niet. In de discussie over de gekozen burgemeester heb ik in mijn open brieven van november 2003 en mei 2004 reeds een exercitie in die richting ondernomen. Dezelfde uitgangspunten zijn relevant bij het denken over de positie van de provincies in ons publiek bestel. Veelvuldig zien wij oppervlakkige, vluchtige en ondoordachte voorstellen over alternatieven voor de huidige inrichting van het middenbestuur. Meestal is niet onderbouwd waarom die alternatieven goedkoper of effectiever zouden kunnen zijn. Ernstiger is dat nimmer wordt doordacht op welke manier de schakelfunctie van het huidige middenbestuur binnen ons constitutioneel geheel van waarden en instituties kan worden behouden, of hoe die schakels opnieuw zouden kunnen worden gesmeed.

Laten we de schakels eens nader bezien.

Waarden van het Nederlandse middenbestuur

Objectief en empirisch gedacht komen de waarden van het middenbestuur in mindere of meerdere mate voort uit de volgende rollen:²

1. *Representant van regionale autonomie en identiteit*

In de meeste Europese landen is regionalisering van het binnenlands bestuur de afgelopen jaren gethematiseerd vanuit een behoefte aan meer regionale beleidsvrijheid en zelfbestuur. De waarde van gewestelijke autonomie is dominant geweest voor de bestuursvorm van de Nederlanden tussen 1588 en 1798. Nu, anno 2009, moet worden geconstateerd dat dit aspect in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen vrijwel geen rol van betekenis speelt. Daarmee ontbreekt overigens aan het regiobestuur in Nederland een belangrijke legitimeringsgrond.

2. *Bestuurlijk partner van rijk en gemeenten*

Dit is in Nederland de meest uitgesproken en onbetwiste rol van de provincies. De provincie als intermediair, als verbindend en integrerend bestuur dat partijen, mensen en middelen bijeenbrengt. In de klassieke rol van een bovenregionaal bestuur dat ordent, plant, coördineert en geschillen beslecht. Ook wel aangeduid als het ‘bestuurlijk kraakbeen’ in het publieke lichaam.

3. *Verticaal toezichthouder*

De provincie als verlengd nationaal bestuur en als coördinator. De rol van de commissaris van de Koningin als rijksorgaan mag hier exemplarisch heten. Met de horizontalisering van het toezicht en de nadruk om administratieve lastenverlichting zien we dat deze functie van de provincie in betekenis afneemt. Tegelijk neemt de rol van de provincie als opdrachtnemer van het rijk toe, zie de ontwikkelingen rondom het Investeringsbudget Landelijk Gebied, de bedrijventerreinen en de Wet Ruimtelijke Ordening in het algemeen.

4. *Middle-manager*

Het operationeel niveau van vraagstukken ligt dan evident op subnationaal niveau, maar ontstijgt het lokaal niveau. Het is juist in dit opzicht dat Nederland in internationaal onderzoek als interessant naar voren komt. Want er bestaat niet alleen een evidente vrijheid maar zelfs schijnbaar een voorkeur om hiervoor andere oplossingen dan provincies te bedenken (gedeconcentreerde rijksdiensten, gemeenschappelijke regelingen, functionele regio's). Het is vooral in dit opzicht dat een sterke neiging bestaat vanuit doelmatigheidsoverwegingen te redeneren. De provincie komt dan snel naar voren als onnodige ‘overhead’ in plaats van als noodzakelijke – democratisch gelegitimeerde – schakel.

In internationale vergelijkingen staan de Nederlandse provincies vooral voor die waarden die de kern van onze politiek-bestuurlijke besluitvorming beschrijven in termen van *checks and balances*, consensusvorming en inter-

² Vgl. Toonen, Raadschelders, Hendriks, *Mesobestuur in Europees perspectief*, 1992.

mediaire structuren. Het is onmogelijk het fenomeen provincie te begrijpen zonder de historische betekenis van de Thorbeckiaanse organische staatsleer en – direct daarmee verband houdend – de verzuiling te doorgronden.

In de territoriale staatsstructuur van Thorbecke is er hiërarchie van wetten en regels, maar niet van bestuurslagen. Beslissingen op het nationale niveau zijn niet bepalend voor de inrichting van de staat, maar autonomie is bewust verspreid over gelijkwaardige overheden: rijk, provincie en gemeenten. Daarmee zijn provincies en gemeenten in het Huis van Thorbecke geen decentrale uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid – zoals in vele andere West-Europese landen – maar vormen nationale, provinciale en lokale overheden vitale organen van het grotere geheel van de eenheidsstaat. De rijksoverheid is voor uitvoering van centrale lijnen afhankelijk van het ‘zelfbestuur van decentrale overheden’. In deze organische staatstheorie zag Thorbecke eenheid niet als uitgangspunt, maar juist als de uitkomst van het proces van staatsvorming.

In dit proces ligt tevens de voedingsbodem voor de in het buitenland – en dan vooral in de internationale gemeenschap van de bestuurskunde en de politicologie – zo bewonderde Nederlandse cultuur van pacificatiepolitiek en consensusdemocratie. Lijpharts beschrijving van het verzuilingsmodel heeft het beeld neergezet dat de relatieve stabiliteit van het Nederlandse politiek-bestuurlijke bestel gevolg is van verstandig gedrag van de bestuurlijke elite. Deze impliciete suggestie dat de consensusdemocratie een centraal geleid systeem is gaat echter voorbij aan het feit dat de Nederlandse politieke cultuur dieper liggende oorzaken heeft. De oorsprong van onze politieke cultuur ligt vooral in de pacificatie van religieuze en culturele verschillen in de tweede helft van de 19^e eeuw. De prikkels tot samenwerking die vanuit de gecentraliseerde eenheidsstaat voortkwamen, leidden er toe dat regionale kwesties – anders dan elders in Europa – niet uitmondten in nationale verdeeldheid. Zonder de Thorbeckiaanse grondwet was de verzuiling niet mogelijk geweest.

Eroderende bewegingen

Door de opkomst van de verzorgingsstaat heeft de rijksoverheid na 1945 steeds meer taken in medebewind moeten geven. Hierdoor nam de onderlinge afhankelijkheid tussen de drie overheidslagen toe. Tegelijkertijd werden posities en verhoudingen in het Huis van Thorbecke gecompliceerd omdat het verkokerde rijk vaker de weg van functionele dan van regionale decentralisatie insloeg.³ Een gevolg van deze functionele oplossingen was dat de positie

³ Vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur*, 1975, pag. 31: “...men zal zich steeds moeten realiseren dat algemeen bestuur de voorkeur verdient, dat mitsdien functioneel bestuur uitzondering moet zijn, en dat waar het onontkoombaar is behoorlijke coördinatievoorzieningen moeten worden getroffen.” (sic!)

van de provincie als regiobestuur werd ondergraven en in toenemende mate vragen werden gesteld over effectiviteit en efficiëntie van het openbaar bestuur op regionaal niveau.⁴ Het passeren van (betrokkenheid van) de provinciale bestuurslaag werd schering en inslag.

Daarbij zij opgemerkt dat de provincies ook onheil over zich afriepen. In het algemeen geldt dat binnen het medebewind de mate van autonomie groter wordt wanneer de richtinggevende visie, doelstellingen en hoofdlijnen vanuit de bovengelegen bestuurslaag scherp en helder zijn geformuleerd: de centralisatieparadox. De autonomie van gemeenten is niet gebaat bij veronachtzaming van sturing door de bovengelegen bestuurslaag, maar juist bij een scherpe ordening en keuzes.

Zijn provinciale bestuurders op dit punt op de goede weg? Helaas moeten we vaststellen dat dit in de meeste gevallen niet zo is. Provinciale politici verschuilen zich vaak achter ordening en organisatie ‘van onderop’. Maar de autonomie die zij hiermee denken te verlenen is een fopspeen. Waarmee de burgers van gemeenten nog het minst zijn gediend. Aan de andere kant vragen gemeentelijke politici in achterkamertjes soms om provinciale keuzes en ordening, maar zijn ze te vaak elkaars gevangenen doordat ze deze gedachten niet in het openbaar durven uiten. Daarmee bedienen zij hun burgers alleen op de korte termijn.

In het opstellen van heldere beleidskaders zijn zowel rijk als provincies de afgelopen decennia tekortgeschoten. Het rijk blijkt – waarschijnlijk door de structuur van de onverenigde departementen – steeds weer onvoldoende in staat om een beleidsarchitectuur neer te leggen waaruit het opdrachtgeverschap aan de decentrale overheden glashelder voortvloeit. Dit leidde bij alle drie de overheidslagen tot verkramping. In het optreden van departementen lopen voortdurend bestuurlijke, beleidsmatige en op de uitvoering gerichte aspecten door elkaar heen. Dat gedragsprobleem is weer bepalend voor de houding van provincies en gemeenten.

Provincies hebben de onduidelijke kaders en opdrachten vanuit het rijk niet aangegrepen om zelfverzekerd te sturen vanuit eigen gebiedsvisies, maar zijn onzeker geworden en hebben in de afgelopen decennia vaak te weinig lef getoond. Grotere gemeenten hebben – door het gat dat provincies lieten vallen en door de verwarring en verdeeldheid bij het rijk – buiten de provincies om hun weg naar de diverse departementen weten te vinden. Om deze onhelderheden te omzeilen zijn allerlei hulpconstructies bedacht – vaak nieuwe overlegvormen – maar die bestreden niet de oorzaak maar het gevolg. En brachten weer een nieuw probleem met zich mee dat leidde tot verdere onduidelijkheid over aansturing: de bestuurlijke drukte.

⁴ Vgl. onder meer commissie-Geelhoed, *Op schaal gewogen*, 2002.

De onzekerheid van de provincies in het oppakken van hun oorspronkelijke en eigen sturingstaak, leidde de afgelopen decennia niet tot heldere hoofdlijnen richting het lokaal bestuur, maar op allerlei terreinen tot een vlucht in bemoeienis op detailniveau met gemeenten. In dat kader begrijp ik de kritiek die de commissie-Bovens – en in het verlengde daarvan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten – in 2006 richting de provincies uitte, volledig. Maar in de discussie over de autonomie van gemeenten heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten mijns inziens met het pleidooi voor de gesloten huishouding te veel de strijd tussen provincies en gemeenten gezocht, terwijl het juist veel meer gaat om het zoeken naar een nieuwe rolverdeling tussen de provincies en het rijk.

In de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat houden de verschillende bestuurslagen elkaar immers in evenwicht via een uitgebalanceerd en historisch gegroeid systeem van autonomie en toezicht. Het is kwalijk wanneer een van de spelers de balans in het evenwichtige stelsel van Thorbecke bruusk verstoort door zich te bestempelen als de ‘eerste overheid’. Het is onverstandig om de gemeentelijke bestuurslaag los te knippen van andere bestuurslagen – en zodoende de waarde van autonomie boven andere publieke waarden te stellen – want op die manier wordt het corrigerend en bufferend vermogen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat aangetast.

Herwaardering

Vanwege het belang dat aan de – zoals eerder als pragmatisch bestempelde – waarden bestuurlijke effectiviteit en efficiency wordt gehecht, heeft dit kabinet in het regeerakkoord vastgelegd dat per beleidsonderwerp maximaal twee bestuurslagen actief zijn. Een principe dat – in keuzes voor kerntaken en decentralisatievoorstellen – nader is uitgewerkt in de bestuursakkoorden die vorig jaar zijn gesloten tussen rijk en provincies en rijk en gemeenten. Een gevolg van het bestuursakkoord is dat provincies hun taken en rol momenteel kritisch onder de loep nemen, de een wat voortvarender dan de ander. Met deze operatie willen provincies hun positie als scharnierpunt in het Huis van Thorbecke weer scherp markeren. En de – vooral bij verkiezingen – steeds weer opspelende discussies over hun bestaansrecht de voedingsbodem ontnemen. In 2011 zal het bestuursakkoord moeten zijn uitgevoerd. De commissie-Lodders stelde het duidelijk: de provincies moeten op basis van het bestuursakkoord resultaten boeken, want – zo zei de commissievoorzitter – “Als je niet levert, verlies je je bestaansrecht”. Dat is dus de belangrijkste opdracht voor provincies: concrete maatschappelijke resultaten laten zien.

De regering heeft op dit punt vertrouwen in de provinciale bestuurslaag, want ten behoeve van hun sturingsrol hebben de provincies de afgelopen jaren via een aantal wetten nieuwe instrumenten in handen gekregen. De opvallendste en wellicht belangrijkste is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, maar ook de Wet inrichting landelijk gebied en de nieuwe Waterwet schrijven de provincies bevoegdheden toe.

Met duidelijke taken en nieuwe wettelijke bevoegdheden en instrumenten is het vertrouwen in de provinciale bestuurslaag uitgesproken, maar dit brengt tegelijkertijd ook verplichtingen met zich mee. Om in het complexe en versplinterde veld van het middenbestuur de gewenste rol van ruimtelijk regisseur en regionaal opdrachtgever – zoals beschreven door Geelhoed – te kunnen vervullen, moeten provincies ook de bijbehorende houding en gedrag ontwikkelen. Hierin ligt de grote uitdaging voor het middenbestuur. Dat is geen gemakkelijke opgave, want de depolitiserende en risicomijdende cultuur is binnen de provincies diepgeworteld in zowel de ambtelijke apparaten als de opstelling van bestuurders.

Wat echter minstens zo noodzakelijk is voor een naar waarde functionerend provinciebestuur, is een rijksoverheid die haar verantwoordelijkheid voor publieke waarden ziet en neemt. Gemeenten zijn gebaat bij een provincie die de provinciale taken *sui generis* daadkrachtig uitvoert, evenzo zijn provincies gebaat bij een rijk dat – met name op politiek niveau – niet langer vlucht in het aanbrengen van zo veel mogelijk *aberraties* van de bestuurlijke hoofdstructuur, maar stuurt op het zo veel mogelijk vermijden ervan.

Eén voor allen, allen voor één

Het is vreemd te denken dat Rijk, provincies en gemeenten afzonderlijke waarden vertegenwoordigen. Samen zijn zij verantwoordelijk voor het goed functioneren van de procesarchitectuur van het Thorbeckiaanse staatsbestel; een stelsel dat ik aan het begin van mijn beschouwing – na weging van publieke waarden – als meest cruciale publieke waarde van ons openbaar bestuur bestempelde. Provincies ontlenen hun waarde primair aan hun schamierpositie in dit stelsel. Maar niet alleen provincies, ook de toekomst van rijk en gemeenten is onlosmakelijk verbonden met de vitaliteit van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Erosie van het bestel leidt tot erosie van de legitimiteit van alle bestuurslagen. Et vice versa.

Vanuit die gezamenlijke verantwoordelijkheid is het zowel opmerkelijk als zorgelijk dat Haagse politici en departementen noodzakelijke aanpassingen binnen het Thorbeckiaanse bestel belemmeren of niet aandurven. Hoe minder er gebruik wordt gemaakt van de ruime mogelijkheden om ons staatsbestel van binnen uit te moderniseren – bijvoorbeeld via taakherverdeling en gemeentelijke en provinciale herindeling – hoe meer er moet worden gewerkt met *systemfremde* hulpstructuren die het bestel en veelal ook de democratische vitaliteit ervan ondermijnen. Een vlucht in ad hoc oplossingen zonder het geheel van verhoudingen tussen de bestuurslagen in ogenschouw te nemen, leidt niet alleen tot verzwakking van onze democratische rechtsstaat, maar is tevens een miskennis van de belangrijkste publieke waarden van ons openbaar bestuur. Uiteindelijk zal de gestage toename van die aberraties de roep om structuurdiscussies juist blijven voeden. Maar dan niet als discussies over aanpassingen *binnen* de briljante kaderwet bestuur in verandering die Thorbecke ons heeft nagelaten, maar om een fundamentele verbouwing *ervan*. Met alle niet te overziene repercussies en risico's van dien.

De maakbaarheid voorbij

Sybe Schaap

Het is mij een genoegen als voorzitter van de Unie van Waterschappen een bijdrage te leveren aan de speciale symposiumbundel over het wegen van publieke waarden. Discussies over publieke waarden worden mij niet alleen regelmatig opgedrongen, maar hebben ook mijn ‘natuurlijke’ belangstelling als filosoof. Ik ben actief in een overheidslaag die met zo grote regelmaat onder de politieke loep wordt genomen, dat reflectie over dit thema als het ware in de genen is gaan zitten. Een beschouwing over dit thema voor de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is overigens ook aangenaam vanwege de constructieve relatie die wij als Unie met deze adviesraad mochten hebben, dit vooral als zich weer eens een stelselbespreking aandiende. De Rob heeft ons voortdurend gemaand ons op onze taakinhoud te blijven concentreren, dit terecht. Ik wil mij in het bijzonder richten op drie thema’s die de inleiders van deze bundel aanreiken: de herkenbaarheid van het openbaar bestuur, de staatsrechtelijke verankering en politieke waardering van het decentrale bestuur, en tenslotte op de wijze waarop de publieke arena in ons land met problemen omgaat. Mijn opmerkingen reiken verder dan alleen de relevantie voor het waterschapsbestel.

De herkenbaarheid van het openbaar bestuur

Terecht stelt de Rob bij herhaling dat het openbaar bestuur democratisch en politiek moet zijn. Het begrip democratisch heeft een brede betekenis, maar heeft hoe dan ook te maken met de representatie in het publieke domein en verantwoording in de taakuitvoering. Het gaat hierbij niet alleen om openheid, maar ook om een gedegen voorbereiding en uitvoering van besluiten. Het democratische karakter van het bestuurlijk orgaan als geheel beschouw ik als belangrijker dan dat van de samenstellende partijen of fracties. Sinds de jaren zestig lijkt het onderscheidende van de samenstellende partijen echter meer belangstelling te genieten dan het geheel van het bestuur en zijn taken. Ook de Rob waagt zich aan dit thema. In een aantal adviezen die hiertoe gegeven worden krijgen de politieke waarden van herkenbaarheid en profilering van de afzonderlijke bestuurders veel aandacht. De rechtvaardiging is dat burgers ook wat te kiezen moeten hebben. Dit motief maakt me echter wat achterdochtig. Het motief heeft in de loop der tijden namelijk vertaalslagen ondergaan die niet altijd vrolijk stemmen. Zo is onlangs geconcludeerd dat het democratisch proces bij twee van onze lagere overheden ‘spannender’ zou moeten worden en dualisme dus uitkomst zou moeten bieden. Het gaat hierbij om de provincies en de gemeenten; de waterschappen werden uitgezonderd vanwege het functionele karakter van hun taken. Dualisme zou de betrokkenheid van de burger vergroten, de participatie in het passief en actief kiesrecht ten goede komen en de bestuurders meer profiel geven. Mijns inziens een noodgreep die niet heeft gewerkt en – gelukkig – aan het waterschapsbestel voorbij is gegaan.

Waarom moet het politieke bedrijf zo nodig spannend zijn? Waarom moeten het profiel en de herkenbaarheid van het bestuur op deze wijze een impuls krijgen? Waarom het avontuur van een structuur die zelfs in ‘Den Haag’ nauwelijks werkt, dit ondanks de grondwettelijke scheiding der machten? Dualisme is een mooi beginsel, maar pas op voor radicaliteit. Wat op zich voor alle beginselen geldt, is ook hier van toepassing: je mag er af en toe wel mee beginnen, maar je moet er nooit rigoureuus mee willen eindigen. De Haagse praktijk van het openbaar bestuur laat dat overigens ook zelf zien: daar domineert niet alleen een openlijk monisme, ook is de Tweede Kamer druk doende zich om te vormen tot een pseudo-uitvoerende macht. Waar dit voor de Tweede Kamer geldt, moet dit mijns inziens des te sterker gelden voor de besturen van provincies en gemeenten. ‘Herkenbaar’, ‘iets te kiezen hebben’, ‘profilering’ en ‘spannend’: het klinkt allemaal prima, maar lijkt me zeer ongeschikt aan een hogere deugd, zo men wil waarde: het als bestuurlijk orgaan uitvoeren van de wettelijke opgedragen taak met een gedegen zin voor verantwoording.

De roep om profilering heeft iets tragisch en heeft mijns inziens een dateerbare achtergrond. Sinds de teloorgang van de zuilenstructuur in Nederland heeft de politiek geworsteld met het probleem van positionering – wellicht een onoplosbaar dilemma. Voor de deelgenoten van de zuil was het openbaar bestuur vooral ook de kroon op een brede, meerledige maatschappelijke structuur. Deze structuur maakte de bijdrage in het bestuur en dus ook de politiek als vanzelf herkenbaar, naar binnen en naar buiten. Je wist over een breed vlak waar je bij hoorde, waar je loyaliteit lag en waar de ander zich ophield. Of het er binnen dit zuilenstelsel allemaal even transparant aan toe ging is de vraag, maar herkenbaar was het politieke bedrijf wel. Sinds de ontzuiling is het politieke bedrijf op drift geraakt, zo ook de politici. Van alles wordt er sindsdien geprobeerd om het bedrijf en zijn participanten zichtbaar en herkenbaar te maken, dus een profiel te geven. Het is de vraag of dit de werking en waardering van het politieke bedrijf ten goede komt. Ik vrees veeleer dat dergelijke pogingen het negativisme, zo niet cynisme onder het publiek versterken. De participatie in het passief en actief kiesrecht wordt er al evenmin door vergroot.

Vooralsnog prijs ik me als dijkgraaf gelukkig, in een monistisch stelsel te functioneren. Het lijkt me dat deze bestuurlijk geleide organisaties hun werk gedegen doen. In modernistische zin heeft dit echter wel een prijs: de waardering van ons werk mag positief zijn, de publieke belangstelling voor de dagelijkse gang van het bestuurlijke bedrijf is gering. Wat wetgever en waterschappen ook proberen, de opkomst bij onze directe verkiezingen is niet groot en zal dat ook niet worden. De wettelijke kaders van onze taken en het praktische karakter van ons werk en de daarbij behorende besluitvorming maken al te veel profilering en hectische discussies echter ook nauwelijks mogelijk. Maar moeten minder geïnteresseerde burgers voortdurend wakker worden geschud? We hebben een voor het land vitale taak, maar wel een met

een praktisch karakter. Moeten praktische kwesties politiek spannend worden gemaakt? Deze vraag geldt overigens ook de provincie en de gemeente. Hoe wil je in hemelsnaam het provinciale bestuur breed herkenbaar, laat staan spannend maken? Is ook het overgrote deel van het gemeentelijke bestuurlijke werk niet te praktisch om politiek geprofileerd te worden? Nu ligt dit bij de rijksoverheid wel wat anders; daar is een politiek of zelfs ideologisch profiel van de taken duidelijker aanwezig en dit werkt door in het politieke bedrijf en zijn vertegenwoordigers. Maar ook hier geldt dat teveel profilering vooral leidt tot een greep van de media op de politiek, tot populisme, tot het onnodig uitvergroten van verschillen in opvatting en intussen ook tot een onverantwoorde bemoeienis van het parlement met het dagelijkse werk van het uitvoerend orgaan. Het lijkt mij dat de belangrijkste waarde van de politieke instituties vooral moet liggen in het deugdelijk besturen van het land: het zorgvuldig en verantwoord formuleren en uitvoeren van de wettelijke taken door de daartoe aangestelde organen. Een geringere directe belangstelling voor het bestuurlijke werk kan de waardering van het representatieve stelsel echter ten goede komen.

De waardering van de decentrale eenheidsstaat

Terecht heeft de Rob in verschillende adviezen een lans gebroken voor de staatsrechtelijke autonomie van de 'lagere' overheden, dit naast de rol van decentraal bestuur in medebewind. De lagere overheden mogen echter niet verworden tot uitvoeringsinstanties van het Rijk; daarom wordt, naast de bestuurlijke autonomie, ook een royaal eigen belastinggebied een grote waarde genoemd. Met een stevig toezicht van – en dus verantwoording naar – het naast-hogere niveau zou de autonomie voldoende geborgd moeten zijn. Onmiskenbaar heeft het waterschap in deze een riante positie: nagenoeg de gehele begroting wordt immers gedekt door een eigen belastingbevoegdheid. Vormt dit een model voor provincie en gemeente?

Nu lijken de lagere overheden de ideologische wind mee te hebben. De luidruchtig beleidsrichting van de centrale overheid is immers duidelijk: decentraal wat kan, centraal wat moet. Inderdaad wordt er behoorlijk gedecentraliseerd. Wat betreft de financiële armslag van provincie en gemeenten heeft de rijksbelijdenis echter een karig vervolg. Denk hierbij niet alleen aan de OZB-discussies, maar ook aan de zogenaamde efficiëncykortingen bij het overdragen van taken. Bedenklijker vind ik echter het veelvuldig geuite, in zekere zin institutioneel ingebouwde wantrouwen op rijksniveau jegens de lagere overheden: alsof het hen ontbreekt aan voldoende vermogen kritisch en doelmatig met de eigen middelen om te gaan. Nu gaat er zeker wel eens iets fout en er is altijd efficiencywinst mogelijk. Kritisch meedenken is daarom welkom, zo niet geboden. Benchmarks kunnen een kritische blik activeren en participanten veel leren. Het aansporen van lagere overheden tot samenwerking is een goede zaak: schaalvergroting en taakafstemming leveren financiële voordelen op. De vele voorbeelden van dit soort samenwerking spreken tot de verbeelding. Ik verwijs uit mijn eigen water-

schapswereld naar de samenwerking in de afvalwaterketen, de gezamenlijke laboratoria en belastingkantoren, het gezamenlijk waterstaatkundig onderzoek en wat niet meer.

En dan toch weer die uithaal richting de waterschappen bij de behandeling van een simpel, technisch veegwetje bij de Waterschapswet onlangs in de Tweede Kamer. Het wetje stelde weinig voor, daar ging het dan ook nauwelijks over. Wel een langdurig debat over de tariefverschillen tussen waterschappen en de verschuiving in belastingtarieven tussen de verschillende categorieën als gevolg van de invoering van de Waterschapswet: verschuivingen die bij behandeling waren voorzien en zelfs werden gewenst. En ook de steeds weer terugkerende hang naar extra toezicht en meer bemoeienis als de kosten toenemen en dus de tarieven stijgen; vergeten wordt dat dit veelal het gevolg is van de wettelijke taakstelling door de rijksoverheid of de Europese Unie. Denk aan de inspanningen ten behoeve van het Nationaal Bestuursakkoord Water, de Kaderrichtlijn Water of het gemeentelijk rioleringsbeleid. Kritisch meedenken: prima. Maar een overijverig wantrouwen gaat me wat ver. Als tegenaanval wijs ik maar eens op een vergaand gebrek aan samenwerking tussen de verschillende rijksdepartementen (een eufemisme!) of de overspannen hoeveelheid werk waarmee de landelijke rekenkamer opgescheept zit. De bereidheid om de lagere overheden de nodige wettelijke autonomie en decentrale beleidsruimte te bieden zit in 'Den Haag' wellicht niet echt diep.

Als je dit vergelijkt met de bestuurlijke structuur van ons land in de periode tussen de Tachtigjarige Oorlog en de Franse tijd, valt een ingrijpende verandering op. Voorafgaande aan Napoleon kende Nederland nauwelijks een centrale structuur: we vormden immers de Verenigde Nederlanden, in meervoud. Sinds Napoleon lijken we echter een enigszins revolutionair land te zijn geworden, dit in de zin en traditie van de Franse revolutie. Deze revolutie is in het bewustzijn blijven hangen als een ideële omwenteling, met hoogstaande (en intussen alom gewaardeerde) leuzen als vrijheid, gelijkheid en broederschap. De realiteit van de revolutie bestond echter niet zozeer uit bevrijding, maar uit een harde aanval van het centrum op de decentrale periferie in Frankrijk. En deze aanval is niet alleen in dat land succesvol geweest, dus met overmacht door het centrum gewonnen. Nederland heeft zijn bestuurlijke structuur (en cultuur) niet alleen moeten aanpassen aan het Franse model, maar heeft daarnaast ook een verinnerlijkte centralistische inhaalslag gemaakt.

Ik hoop dat de advisering van de Rob over de staatsrechtelijke en materiële invulling van de decentrale component van onze eenheidsstaat bijdraagt aan een versterking van de decentrale bestuursgeledingen. En dat het Rijk de lagere overheden vooral aanspoort de eigen autonomie zo doelmatig mogelijk gestalte te geven. Wat de waterschappen betreft, mag een vreemde omslag in politieke attitude wat mij betreft verleden tijd worden. De watersnood in 1953 maakte duidelijk, dat het versnipperde, kleinschalige systeem op het punt

van veiligheid had gefaald. Toch werd er niet over opheffing van het bestel gesproken, maar over versterking: door opschaling, taakintegratie en later zelfs taakuitbreiding. Nu het aantal waterschappen is teruggebracht tot één procent van het oorspronkelijke aantal en alom wordt erkend dat de taken professioneel worden uitgevoerd, weerklinkt met regelmaat de oproep het stelsel maar op te heffen. Het kan dus verkeren. Ik vertrouw er maar op dat in ons land ook voldoende ‘antirevolutionaire’ krachten hebben overleefd.

Stelseldiscussies

Dit laatste brengt mij op het derde thema waaraan ik enige aandacht wil geven. De wereld is nooit af, problemen doen zich altijd weer voor, tot in alle eeuwigheid. Vele problemen zijn dagelijks van aard, andere zijn ernstiger. Soms ‘maakt’ men problemen omdat men veranderingen wil en de bestaande situatie daarom problematisch noemt. Vele problemen kun je eenvoudig aanpakken door ze nuchter te analyseren, er een probleem-eigenaar aan te verbinden (zo deze zich niet spontaan meldt) en technische of praktische oplossingen te zoeken. Soms heeft de probleemsituatie ook een institutionele component en moet er een beetje aan de maatschappelijke of politieke structuur worden gemorreld. Ik denk hierbij aan schaalvergroting in het onderwijs of samenvoegingen van gemeenten en waterschappen. Structuuraanpassingen binnen bestaande stelsels verlopen daarbij nog het meest geolied. De samenvoeging van gemeenten kan emotionele taferele opleveren, in de praktijk verandert er in een grotere gemeente meestal weinig en wordt het na de samenvoeging weer rustig. Het aantal waterschappen dat we in 1953 kenden (ongeveer 2.600) kon in een halve eeuw worden teruggebracht tot 26, terwijl het – los van de emoties die zich uiteraard voordeden – overwegend toch een geruisloos proces is geweest; vrij gemakkelijk kon ook de waterkwaliteitstaak door deze structuur worden geabsorbeerd. Binnen een wettelijk geborgd en verinnerlijkt institutioneel kader kunnen overzichtelijke structuuraanpassingen dus vrij gemakkelijk worden doorgevoerd. Dit voorkomt dat problemen na de aanpassing groter blijken te zijn dan die *daarvoor*. Ik zou dit een conservatieve waarde willen noemen: koester wat zich in staatsrechtelijke en institutionele zin heeft bewezen en verander behoedzaam.

Bleef het hier maar bij, dat wil zeggen de voorzichtige opstelling bij het omschrijven van organisatorische problemen en het ingrijpen in het institutionele raamwerk. Echter ook op dit punt hebben zich in ons land ontwikkelingen voorgedaan, met wellicht eveneens revolutionaire trekjes. Niet alleen bij werkelijke, maar ook bij vermeende of gemaakte problemen (in het laatste geval vaak de keerzijde van politieke of ideologische aanvechtingen, dan wel pure machtswellust) worden met lichtzinnig gemak stelseldiscussies losgelaten op de inrichting van onze samenleving. Het probleem wordt er als het ware soms bij bedacht. Men rust niet voordat er stelselveranderingen in gang zijn gezet. De naoorlogse voorbeelden zijn talrijk. Na de Wet op de bedrijfsorganisatie (die Nederland corporatief wilde inrichten), volgden vele sectoren:

het onderwijs, de zorg, de politie et cetera. Heden ten dage kennen we het op afstand zetten van allerlei segmenten in zelfstandige bestuursorganen, het vergaand afstoten van overheidsactiviteiten naar de markt en ten leste de aan de lagere overheden opgelegde integratie van vergunningen en bijbehorende bevoegdheden. Het kan niet uitdagend en ingrijpend genoeg en het moet daarenboven steeds sneller: een rustig groeiproces wordt niet getolereerd. Voortdurend worden problemen niet adequaat toegespitst gedefinieerd, steeds weer manifesteert zich de weigering voorzichtig, praktisch en geleidelijk aan te pakken. Vergeten wordt dat ingrijpende vernieuwingen en reorganisaties ertoe leiden, dat nieuwe organisaties eerst langdurig met zichzelf bezig zijn in plaats van het al dan niet erkende probleem op te pakken. Oneindig veel geld en energie gaat verloren.

Ik zou ook hier de voornoemde behoudende *waarde* willen inbrengen. Namelijk te koesteren wat in de loop der tijden is gegroeid en veranderingen vooral geleidelijk door te voeren. Zelfs als vergaand moet worden ingegrepen geldt nog altijd het adagium dat het goede, werkbare, veelal langzaam tot stand is gebracht en behoedzaam moet worden behandeld. Wat werkt moet men vooral beter laten werken en niet zomaar geheel anders. Ook hier biedt de waterschapsreorganisatie een treffend voorbeeld. Ogenschijnlijk is er sprake van ingrijpende veranderingen (zoals schaalvergroting, taakintegratie en professionalisering). Maar achter deze schijn overheerst een behoorlijk constante realiteit. Veranderingen konden redelijk succesvol worden doorgevoerd omdat het institutionele kader in hoofdlijnen ongewijzigd bleef. Anders gezegd, de participanten en betrokken belangengroepen konden de gewenste aanpassingen begrijpen en verwerken. De bijbehorende wetgeving had ook een volgzzaam vernieuwend karakter en kon zich mee ontwikkelen met het proces. Bedenk dat een wet die te ver vooruitloopt op het bijbehorende proces riskant is. Deze weg der geleidelijkheid zou meer moeten worden toegepast in ons land. Alleen als een probleemsituatie in brede kring wordt erkend worden veranderingen gedragen. Verankerde institutionele structuren kunnen dan samengaan met vloeiende, zo nodig ingrijpende processen. Zo kan een probleem worden opgelost en wordt voorkomen dat de oplossing nieuwe, onoplosbare problemen oproept. Teveel stelselonrust ontwricht het evenwicht in de samenleving, zo ook in het publieke bestuur.

Vandaar ten slotte mijn pleidooi voor een besef, dat vernieuwen heel goed kan samengaan met vasthouden, dat herkenbaarheid en profilering niet altijd een luidruchtig karakter hoeven te hebben, dat veranderingen in wetgeving en structuren ook volgend mogen zijn en dat het decentrale karakter van onze eenheidsstaat een grote waarde is. Er zijn heel wat gevestigde publieke waarden die het waard zijn bewaard te blijven.

Ruis op de lijn

Over de verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden

Mirjam Brandenburg en Saskia J. Stuiveling

Vooraf

Deze bijdrage gaat over de gedecentraliseerde eenheidsstaat anno nu, vanuit het perspectief van de Algemene Rekenkamer. We stellen vast dat de gedecentraliseerde eenheidsstaat vanwege een aantal ontwikkelingen soms uit het zicht dreigt te verdwijnen. Enerzijds omdat we in een complexe netwerk-samenleving leven, waarbij de (Rijks)overheid deel uitmaakt van beleids-netwerken en waarbij sprake is van fragmentatie van verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocessen. Dit is een autonoom proces dat zich van onderop, bottom-up, voltrekt. Anderzijds zien we de eenheidsstaat soms uit het zicht verdwijnen in de (bestuurlijke en financiële) arrangementen die door het Rijk ‘van bovenaf’ worden ingezet en met de decentrale overheden op een telkens wisselende manier worden uitonderhandeld. We zien een steeds grotere differentiatie in de arrangementen tussen het Rijk en decentrale overheden (en anderen). Deze processen van fragmentatie en differentiatie vormen beide een soort inbreuken op het klassieke model van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gangbare sturings- en verantwoordingsrelaties komen door deze processen in een ander licht te staan en ook het budgetrecht van het parlement wordt erdoor geraakt. Logisch dus dat de Algemene Rekenkamer zich afvraagt hoe aan deze processen het beste het hoofd is te bieden.

Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat...

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze typering is bijna net zo vanzelfsprekend als de associatie van ons land met polders, dijken, tulpen en klompen. De beschrijving van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat staat voor de wijze waarop wij ons openbaar bestuur hebben ingericht. Het komt erop neer dat we een krachtige, centrale rijksoverheid kennen die het liefst zoveel mogelijk uitvoerende taken aan de decentrale overheden overlaat. In principe is hierbij sprake van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende bestuurslagen van Rijk, provincies en gemeenten (en waterschappen¹). Hierbij is sprake van democratische controle op elke afzonderlijke overheidslaag, waarbij verantwoording wordt afgelegd aan een gekozen vertegenwoordigend orgaan: parlement respectievelijk provinciale staten en gemeenteraad.

¹ De grondslagen van het bestuurlijke en financiële stelsel zijn vastgelegd in de Grondwet, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Financiële-verhoudingswet. De waterschappen als bestuurlijke laag blijven in deze bijdrage verder buiten beschouwing.

De ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ blijkt een begrip waarachter veel veronderstellingen en ook een zekere inherente spanning schuil gaan. De verschillende overheden moeten immers telkens met elkaar tot een vergelijk komen wie wat doet en waar de bevoegdheid van de één begint en die van de ander ophoudt.

... of toch niet...?

Zoals Nederland niet alleen maar staat voor tulpen en klompen, zo blijkt ook de gedecentraliseerde eenheidsstaat geen uitgemaakte zaak te zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende omschrijving uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen uit 2004²: “Nog te vaak is onduidelijk welke bestuurlaag waarvoor verantwoordelijk is. Daardoor ontstaat verschil van inzicht over de taken die de verschillende overheden op zich moeten nemen. Taken worden daardoor soms gebrekkig uitgevoerd, of juist dubbel, of zelfs helemaal niet. Ambtenaren van verschillende overheden zijn onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten. In het ongunstigste geval ontstaat (...) een moeras van relaties en verantwoordelijkheden.”

In veel rapporten geeft de Algemene Rekenkamer een inkleuring van dit gefragmenteerde beeld, of het nu gaat om een terrein als jeugdzorg, veiligheid, milieubeheer of grotestedenbeleid. Door een combinatie van een overmaat aan bestuurlijke drukte en een onheldere verdeling van verantwoordelijkheden komt het beleid niet goed (meer) uit de verf en blijven uitvoerders en burgers vaak in verwarring achter.

Hoewel de term ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ nauwelijks in onze rapporten voorkomt, speelt ze als concept op de achtergrond natuurlijk wel degelijk een grote rol. Bij veel van onze analyses en aanbevelingen grijpen wij in feite terug op de principes van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en houden wij de minister deze als een spiegel voor. Heeft hij de consequenties van zijn beleid voor de decentrale overheden wel goed doordacht? Heeft hij bij decentralisatie wel gezorgd voor voldoende middelen en bevoegdheden op decentraal niveau? En heeft hij zijn eigen positie goed geregeld? Is hij in de positie om te sturen en invloed uit te oefenen, als hij dat wil? Geeft hij invulling aan zijn (zoals dat heet) systeemverantwoordelijkheid door – te midden van alle bestuurlijke drukte – voor een heldere verantwoordelijkheidsverdeling te zorgen? En kan de minister het parlement nog van voldoende actuele, relevante en betrouwbare (verantwoordings)informatie voorzien?

Vaak moeten we deze vragen ontkennend beantwoorden. We constateren dat er essentialia in de bestuurlijke verhoudingen of spelregels over het hoofd zijn gezien of op zijn minst zijn veronachtzaamd. Wij spreken de minister daar dan op aan en hopen dat ook het parlement vanuit zijn controlerende

² Zoals aangehaald in de *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen* van de Raad van State uit 2006, p. 16.

taak deze boodschap oppakt. Zo heeft, om een voorbeeld te noemen, het Rijk een grote ambitie geformuleerd waar het de aanpak en herstructurering van oude bedrijventerreinen betreft. Maar de gemeenten, die deze opgave moeten financieren, kunnen niet aan de hooggespannen verwachtingen van het Rijk voldoen, onder meer omdat ze daar de (financiële) middelen niet voor hebben. Het probleem van de verouderde bedrijventerreinen is de afgelopen jaren gegroeid.³ Uit dit voorbeeld blijkt onder meer het belang van het principe⁴ dat (nieuwe) activiteiten die aan decentrale bestuurslagen worden opgedragen, altijd van voldoende financiële dekking moeten zijn voorzien. Aan dit principe (van de gedecentraliseerde eenheidsstaat) is in dit geval niet geheel recht gedaan. Dan moet men vervolgens ook niet verrast zijn als bepaalde ambities niet worden gerealiseerd of als er problemen in de uitvoering ontstaan.

...principes van de gedecentraliseerde eenheidsstaat worden nogal eens genegeerd...

Een ander principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat waar in de praktijk minder streng aan wordt vastgehouden is het zogeheten voorkeursprincipe. Decentrale overheden kennen grofweg drie bronnen ter financiering van hun taken, te weten (1) hun eigen belastinggebied, (2) de algemene uitkering uit het provincie- of gemeentefonds en (3) de specifieke uitkeringen. Bij de aanwending van de eerste twee bronnen is er in zijn algemeenheid sprake van autonomie voor de decentrale overheden. Over de besteding van deze gelden hoeft geen verantwoording aan het Rijk te worden afgelegd; verantwoording wordt afgelegd aan het eigen daartoe bevoegde gekozen orgaan: provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad. In deze situatie zijn gemeenten en provincies vrij om het geld te besteden en het lokale of regionale beleid vorm te geven op de wijze die ze zelf willen ('autonomie'). De minister draagt hierbij in principe geen verantwoordelijkheid.⁵

De specifieke uitkeringen zijn rijks gelden, opgenomen in de departementale begrotingen, bestemd voor de realisatie van specifieke beleidsdoelinden. Dit is een situatie van 'medebewind': het Rijk stelt in de eigen begroting beleidsdoelen die op lokaal of regionaal niveau moeten worden gerealiseerd.

Bij specifieke uitkeringen is er altijd een specifieke ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van het rijks geld. De besteding ervan is dus ook

³ Zie Algemene Rekenkamer, *Herstructurering van bedrijventerreinen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 760, nrs. 1-2. Den Haag, Sdu, 2008.

⁴ Neergelegd in zowel de Provinciewet en de Gemeentewet als de Financiële-verhoudingswet.

⁵ Er zijn ook situaties waarbij de minister voor de inzet van de algemene uitkering door decentrale overheden wél verantwoordelijkheid draagt, omdat het de uitvoering van rijksbeleid betreft. Dan is er dus sprake van medebewind. De verantwoordelijkheid van de minister is of behoort dan expliciet te zijn aangegeven in de betreffende wet. Deze situatie doet zich vaak voor wanneer specifieke uitkeringen worden opgeheven en versleuteld in de algemene uitkering.

verbonden aan door het Rijk gestelde voorwaarden en er wordt verantwoording over af gelegd aan het Rijk, dat op zijn beurt verantwoording af kan leggen aan het parlement. De voorwaarden die het Rijk meegeeft aan decentrale overheden en de beleidsvrijheid die hen dus resteert, verschilt sterk tussen de specifieke uitkeringen onderling.

Als voorkeursvolgorde voor voorzieningen geldt in beginsel dat financiering via het eigen belastinggebied de voorkeur verdient. Daarnaast heeft een algemene uitkering de voorkeur boven een specifieke. Dekking wordt "...bij voorkeur gegeven via de algemene uitkering uit het provincie- of het gemeentefonds, en alleen als daar een bijzondere reden voor is in de vorm van een specifieke uitkering" zo parafraseert de Raad van State artikel 16 van de Financiële-verhoudingswet.⁶ We zien dat de voorkeursvolgorde in de praktijk, en dat al decennia, maar zeer ten dele wordt gerespecteerd. Vergroting van het eigen belastinggebied van decentrale overheden lijkt bijna geheel uit beeld te zijn verdwenen.⁷ Daarnaast heeft het aantal specifieke uitkeringen tot midden jaren negentig een hoge vlucht genomen; het streven van het Rijk is er al enige tijd op gericht om dit aantal terug te dringen. In 2006 concludeerde de Algemene Rekenkamer⁸ dat bij de keuze voor een specifieke of een algemene uitkering door de minister vaak een deugdelijke motivering ontbreekt. Naar onze mening zou de sturingsambitie van de minister bij deze keuze bepalend moeten zijn. Voorts constateren we dat er sinds enkele jaren in toenemende mate mengvormen worden ingezet, arrangementen die het midden houden tussen een algemene en een specifieke uitkering.⁹ De inzet van deze mengvormen leidt tot een differentiatie en een toename van de complexiteit in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. Omdat deze differentiatie belangrijke vragen oproept aan het adres van de Algemene Rekenkamer, staan we er nader bij stil. We bespreken eerst de introductie van de decentralisatie-uitkering binnen het provincie- en gemeentefonds en vervolgens een tweetal casussen, te weten het krachtwijken-beleid en het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

⁶ Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, 2006, p. 21.

⁷ Zo werd in 2006 het gemeentelijk belastinggebied nog met 1 miljard euro verlaagd wegens de afschaffing van de onroerendezaakbelasting voor gebruikers.

⁸ Algemene Rekenkamer, *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 498, nrs. 1-2. Den Haag, Sdu.

⁹ Zo kennen we naast de algemene en de specifieke uitkering ook de gebundelde doeluitkering (GDU), de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering.

Introductie van de decentralisatie-uitkering¹⁰

In 2008 is de zogeheten decentralisatie-uitkering binnen het gemeente- en provinciefonds ingevoerd.¹¹ Het gaat om een algemene uitkering uit de fondsen die echter niet via de verdeelmaatstaven wordt verdeeld, zoals gebruikelijk, maar waarvoor decentrale overheden een aanvraag moeten indienen. De decentralisatie-uitkering heeft de facto trekken van een specifieke uitkering maar is de jure een algemene uitkering. Er zijn inmiddels meer dan 20 decentralisatie-uitkeringen gecreëerd. Binnen het gemeentefonds ging het in 2008 om een beslag van ongeveer 150 miljoen euro.¹² Zoals bij alle uitkeringen uit de fondsen hoeft geen verantwoording aan het Rijk te worden afgelegd over de bekostigde voorzieningen. Er is geen afdwingbare verplichting voor gemeenten en provincies om de verkregen middelen ook daadwerkelijk aan de bij de verstrekking van de uitkering benoemde doelen uit te geven. Met de decentralisatie-uitkering is eigenlijk een tussenvorm gecreëerd; een soort quasi-specifieke uitkering. Hierbij wil het rijk wel mede bepalen en mede betalen, maar heeft het er kennelijk geen behoefte aan dat er verantwoording wordt afgelegd.

Een belangrijk motief voor de invoering van de decentralisatie-uitkering was de vergroting van de decentrale beleidsvrijheid en de mogelijkheden voor meer maatwerk en efficiëntie door decentrale overheden. Daarnaast wordt in de wettekst gewezen op de wens tot vermindering van het aantal specifieke uitkeringen en de beperking van rijksregels en bestuurslasten. Opvallend is dat in de praktijk aan de 'voorkant' van het uitkeringsproces – anders dan bij de algemene uitkering – vaak wel gedetailleerde voorwaarden door het Rijk worden gesteld om een decentralisatie-uitkering te verkrijgen. Het beoogde maatwerk voor decentrale overheden lijkt, met deze vorm van gedetailleerde bemoeienis vooraf door het Rijk, weer in de kiem te worden gesmoord. Bij de individuele decentralisatie-uitkeringen is het doorgaans niet duidelijk waarom voor deze vorm, en niet voor een algemene of specifieke uitkering, wordt gekozen. Het heeft er de schijn van dat beide partijen (Rijk en lagere overheden) elkaar hebben gevonden in de wens tot vermindering van verantwoordingslasten die de decentralisatie-uitkering met zich mee brengt. De sturing die het Rijk aan de voorkant, bijvoorbeeld via de toekenningsprocedure, kennelijk wenst uit te oefenen wordt niet weerspiegeld in het verantwoordingsarrangement dat aan de achterkant is overeengekomen. Hiermee wordt gebroken met het uitgangspunt dat waar voorwaarden aan de financiering zijn gesteld, er ook verantwoording dient plaats te vinden over

¹⁰ Zie ook Hans de Groot, *De verrommeling van de financiële verhouding*, Economisch Statistische Berichten, 20 februari 2009.

¹¹ Wijziging Financiële-verhoudingswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31327, nr. 2 en 3.

¹² Voorbeelden van decentralisatie-uitkeringen zijn de decentralisatie-uitkering Stimulering Lokale Klimaatinitiatieven (SLOK) en de decentralisatie-uitkering Cultuurparticipatie.

de naleving van die voorwaarden. Voor de Tweede Kamer resteert hierdoor – overigens met hun eigen instemming – een beperkt zicht op de inzet van deze rijksmiddelen en op de daarmee bereikte resultaten.

In de twee casussen die we in het vervolg van deze bijdrage behandelen zien we eenzelfde spanning tussen de sturingsambities van het Rijk enerzijds en het overeengekomen verantwoordingsarrangement anderzijds.

Casus 1 Krachtwijkenbeleid¹³

Het krachtwijkenbeleid van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) vormt een belangrijke prioriteit van het vierde kabinet-Balkenende. Het is gericht op bestrijding van de maatschappelijke problemen in veertig stadswijken en op verbetering van de positie van de inwoners van deze wijken. Ten behoeve van het krachtwijkenbeleid heeft het Rijk met de achttien betrokken gemeenten overeenkomsten (charters) afgesloten. Het krachtwijkenbeleid moest vorm krijgen door wijkactieplannen, die door de betreffende gemeenten moesten worden opgesteld. Het grootste deel van de financiering van de activiteiten moet worden opgebracht door de woningcorporaties.¹⁴ Daarnaast maakte de minister zelf voor de periode 2008 – 2010 een bedrag van € 216 miljoen vrij voor de veertig wijken. Dit bedrag wordt beschikbaar gesteld via het gemeentefonds, om precies te zijn in de vorm van de in de vorige paragraaf besproken decentralisatie-uitkering. Zoals eerder in deze bijdrage is opgemerkt zijn de gemeenten formeel vrij in de besteding van deze gelden en hoeven zij hierover geen verantwoording af te leggen. De minister wil de voortgang van de besteding van deze gelden slechts bespreken tijdens de jaarlijkse bestuurlijke overleggen met de gemeenten.

Het kabinet heeft, met de instelling van de minister voor WWI en met het krachtwijkenbeleid uitdrukkelijk gekozen voor een eigen verantwoordelijkheid van de minister voor de resultaten die op gemeentelijk niveau in de krachtwijken worden bereikt. In het arrangement zoals dat is overeengekomen voor het krachtwijkenbeleid is het echter de vraag of de minister over voldoende sturingsmogelijkheden beschikt om die verantwoordelijkheden waar te maken. Gemeenten hebben een autonome verantwoordelijkheid op de meeste beleids-thema's van het krachtwijkenbeleid. De overeengekomen charters hebben geen afdwingbaar karakter en verschillen sterk tussen de gemeenten onderling. Daarnaast is er een potentieel spanningsveld tussen de van de corporaties verwachte (financiële) spanningen in het kader van het krachtwijkenbeleid

¹³ Zie voor achtergrondinformatie over deze casus Algemene Rekenkamer, *Krachtwijken: Monitoring en verantwoording van het beleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31723, nrs. 1-2. Den Haag, Sdu, 2008.

¹⁴ Het betreft een beoogd bedrag van 750 miljoen euro extra per jaar voor de veertig aandachtswijken, gedurende tien jaar. Over de vormgeving van de financiële bijdrage van de corporaties is veel discussie geweest, zie het rapport *Krachtwijken: Monitoring en verantwoording van het beleid*, Algemene Rekenkamer, 2008.

en de vrijheid van de corporaties in financieel en inhoudelijk opzicht.¹⁵ De minister beschikt ook slechts in beperkte mate over informatie aan de hand waarvan hij of zij kan beoordelen of woningcorporaties lokaal naar vermogen presteren.

Casus Krachtwijkenbeleid

Beschrijving	Sturingsarrangement	Verantwoordings-arrangement
Krachtwijkenbeleid waarbij door het Rijk charters met gemeenten zijn gesloten en woningcorporaties een belangrijke (financiële en) uitvoerende rol vervullen.	Grote ambities en coördinerende verantwoordelijkheid minister voor WWI, maar slechts beperkt sturingsinstrumentarium richting gemeenten en corporaties.	Geen formele verantwoordingsrelaties of -afspraken over de besteding van de gelden door gemeenten en corporaties.

Casus 2 Investeringsbudget Landelijk Gebied¹⁶

In 2007 is de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) van kracht geworden. Met deze wet beoogt het kabinet het beleid dat gericht is op de inrichting van het landelijk gebied te decentraliseren. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) bevat gelden die provincies kunnen aanwenden voor bijvoorbeeld natuurbeheer, landbouwgronden, water en recreatie. Het betreft hier, anders dan bij het krachtwijkenbeleid, een specifieke uitkering. Het gaat om een beoogd bedrag van ongeveer □ 3 miljard voor de periode 2007 – 2013. Ook de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) valt onder de (W)ILG. De EHS moet in 2018 een aaneengesloten netwerk vormen van hoogwaardige natuurgebieden dat bescherming biedt aan de biodiversiteit.

Onder de vlag van de WILG heeft de minister bestuursovereenkomsten afgesloten met de provincies. Met de aanneming van de WILG door de Staten-Generaal is de grondslag gelegd om te mogen afwijken van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus zoals deze is verankerd in de Comptabiliteitswet 2001. De provincies hoeven namelijk niet jaarlijks maar pas na afloop van een termijn van zeven jaar verantwoording over de besteding van de gelden aan het Rijk af te leggen. In 2007 is echter door het parlement de realisatie van de EHS als Groot Project aangemerkt. De Tweede Kamer wilde de informatie over de realisatie van de EHS verbeteren, om zo haar controle-

¹⁵ De grondslag voor het handelen van de corporaties is neergelegd in het Besluit beheer sociale huursector (BBSH).

¹⁶ Zie voor achtergrondinformatie over deze casus Algemene Rekenkamer, *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, 31 444 XIV, nr. 4 en Algemene Rekenkamer, *Ecologische Hoofdstructuur; Terugblik 2009*, 30 825, nr. 28. In dit laatste rapport staan we overigens ook uitgebreid stil bij de verbeteringen die zijn doorgevoerd waar het de aansturing en uitvoering van het EHS-beleid betreft.

rende taak beter te kunnen vervullen. De status van Groot Project brengt met zich mee dat er jaarlijks door de minister een voortgangsrapport aan de Tweede Kamer wordt uitgebracht. De aanwijzing van de EHS als Groot Project lijkt op gespannen voet te staan met de bepalingen uit de WILG en de afspraken die op grond hiervan met de provincies zijn gemaakt. Deze afspraken gaan immers uit van het principe dat de verantwoording door de provincies aan het departement pas na 2013 hoeft plaats te vinden.

De spanning tussen de twee regimes voor de EHS (WILG enerzijds en Groot Project anderzijds) komt op een aantal manieren aan de oppervlakte. De informatievoorziening over Grote Projecten is doorgaans (zoals de regeling ook voorschrijft) voorzien van een accountantsrapport over de kwaliteit van de opgenomen financiële en niet-financiële informatie. In het geval van de EHS wordt hiervan afgeweken omdat de minister niet de beschikking heeft over door accountants gecertificeerde informatie van de provincies. Zij beschikt slechts over de voortgangsinformatie die de provincies in het kader van de bestuursovereenkomsten aanleveren. De aard en de kwaliteit van deze informatie wisselt per provincie. De afgesloten bestuursakkoorden tussen het Rijk en de provincies zijn ook niet geheel waterdicht in de zin dat ze een aantal relevante onderdelen onbenoemd of open laten. Denk daarbij aan onvoldoende afspraken en onbetrouwbare gegevens over bijvoorbeeld het aantal gerealiseerde hectares en over de wijze waarop met zogeheten ruilgronden wordt omgegaan. Het gebrek aan gecertificeerde en (op onderdelen) kwalitatief goede informatie over de EHS staat adequate verslaglegging door de minister in het kader van de Grote Projectenprocedure in de weg. Daar komt bij dat de minister in het kader van de WILG vrijwel niet over instrumenten beschikt om de uitvoering tijdig bij te sturen. Afgezien van het voeren van overleg met de provincies heeft de minister nauwelijks andere sturingsmogelijkheden. Deze realiteit stemt niet altijd overeen met de wensen en verwachtingen die de Tweede Kamer, bijvoorbeeld in het kader van het overleg over de EHS als Groot Project, ventileert. Overigens zal er een aanzienlijke versnelling van het realisatietempo nodig zijn om het doel van het kabinet, de aanleg van 275.000 hectare nieuwe EHS tot 2018, te kunnen realiseren. Het realisatietempo lijkt de laatste jaren daarentegen juist te zijn afgenomen.

Casus Investeringsbudget Landelijk Gebied

Beschrijving	Sturingsarrangement	Verantwoordings-arrangement
Decentralisatie op basis van de wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG, 2007) van het Investeringsbudget Landelijk Gebied via bestuursovereenkomsten met provincies.	Minister heeft zich gecommitteerd aan ambitieus rijksdoel m.b.t. realisatie EHS; invulling WILG en status bestuursovereenkomsten maken echter dat minister uitvoering EHS moeilijk kan bijsturen.	Officiële verantwoordingscijfers provincie aan ministerie pas in 2013; staat op gespannen voet met aanwijzing EHS als Groot Project.

Conclusies

Differentiatie heeft geleid tot verrommeling en verwarring...

Aan bovenstaande casussen kunnen we een aantal conclusies verbinden.¹⁷ Ten eerste laten ze zien dat de (rijks)overheid in de loop der tijd arrangementen en instrumenten is gaan inzetten waarbij de in principe heldere kaders van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat niet geheel zijn gevolgd. Dit klassieke model gaat uit van een simpele 'driekringenleer' waarin elke overheid zijn eigen vaste takenpakket en verantwoordelijkheden heeft. Deze scherpe taakverdeling is in onze moderne samenleving onbestaanbaar geworden, maar dwingt wel tot een bezinning op de arrangementen waarin nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingen vorm krijgen.¹⁸

De huidige differentiatie in de arrangementen heeft geleid tot een zekere verrommeling in de relatie tussen Rijk en decentrale overheden en daarmee tot verwarring. Er worden arrangementen ingezet, zoals decentralisatie-uitkeringen en bestuursovereenkomsten, waarvan de status niet duidelijk is en waarbij bepalingen en voorwaarden niet afdwingbaar zijn. Decentrale overheden wordt verzocht zich aan bepaalde voorwaarden te houden, maar zijn daartoe formeel niet verplicht. Ze worstelen met de vraag waar de grenzen liggen van hun beleidsvrijheid. Ondanks de inzet op decentralisatie houden ministers veel sturingsambitie en zijn ze niet bereid om de verantwoordelijkheid over het beleid volledig over te laten aan de decentrale overheden. De decentrale overheden worden, in plaats van met beleidsrust, via een opeenvolging van brieven, regelingen, en convenanten geconfronteerd met voorschriften hoe ze hun gelden dienen te besteden. Tegelijkertijd is er in formele zin vaak sprake van volledige bestedingsvrijheid.

¹⁷ De Algemene Rekenkamer staat in een publicatie die in de zomer 2009 verschijnt nader stil bij de ontwikkelingen op het terrein van de specifieke en algemene uitkeringen. Zie ook ons eerdergenoemde rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* uit 2006.

¹⁸ Zie hierover ook *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, hoofdstuk 4 e.v., Raad van State, 2006.

Kabinetten lijken nogal eens te zwichten voor een oplossing halverwege, al dan niet onder druk van het parlement of als uitkomst van een onderhandelingsproces met de decentrale overheden zelf. Opvallend is bijvoorbeeld het (genegeerde) negatieve advies over de decentralisatie-uitkering van zowel de Raad van State als de Raad voor de financiële verhoudingen. Beide organen zagen geen meerwaarde in de figuur van de decentralisatie-uitkering. De introductie ervan heeft geleid tot een complexer financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden, waarbij heldere criteria voor de toepassing ervan ontbreken.

Differentiatie roept vragen op over reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid...

In het verlengde van de bovenstaande conclusie stellen we vast dat er binnen de nieuwe arrangementen verwarring over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Nu het onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen enigszins is vervaagd is het ook onduidelijk geworden hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid bij elk arrangement precies reikt. Zo veronderstelt de ministeriële verantwoordelijkheid bij specifieke uitkeringen dat een minister beschikt over mogelijkheden om (bij) te sturen en te interveniëren en dat hij op basis van verantwoordings- en controle-informatie sancties kan opleggen. Wie stuurt, moet ook willen (bij)sturen en daarbij hoort betrouwbare en accurate voortgangsinformatie. Bij de beschreven casussen zagen we dat in dit opzicht de sturingsambities van het Rijk niet werden afgedekt door de gekozen verantwoordingsarrangementen.

De worsteling met het fenomeen van de ministeriële verantwoordelijkheid blijkt ook uit het aantal vormen van verantwoordelijkheid dat tegenwoordig wordt onderscheiden. Zo kennen we naast de 'traditionele' algemene en specifieke verantwoordelijkheid de systeemverantwoordelijkheid versus de resultaatverantwoordelijkheid en de directe en de indirecte verantwoordelijkheid. Het is niet altijd duidelijk hoe deze vormen van verantwoordelijkheid zich verhouden tot elkaar en tot de gekozen financieringsystematiek en sturings- en verantwoordingsarrangementen. Een bezinning op het gebruik en de precieze inhoud van deze termen ligt naar mening van de Algemene Rekenkamer in de rede.

... en over de rol en houding van de Tweede Kamer

Onze derde conclusie heeft in meer algemene zin betrekking op de rol en de houding van de Tweede Kamer. De in de casussen beschreven arrangementen zijn onder haar instemming tot stand gekomen. De Tweede Kamer lijkt soms met de ene hand te geven wat ze vervolgens met de andere hand weer terugneemt. Het komt nogal eens voor dat er in een wetstraject tot (vergaande) decentralisatie wordt besloten terwijl naderhand of tegelijkertijd de minister toch om allerlei (bij)zaken ter verantwoording wordt geroepen. Zo stelde de vereniging van woningcorporaties Aedes in haar reactie op ons rapport Krachtwijken uit oktober 2008 onder meer dat de minister ervoor moest waken

dat door bemoeienis vanuit de Tweede Kamer niet het beeld mocht ontstaan dat zij de ‘superwethouder van de veertig wijken’ was. De niet altijd even eenduidige opstelling van de Kamer blijkt ook uit de casus ILG. Enerzijds wordt ingestemd met de ongekend lange verantwoordings-termijn van zeven jaar voor de besteding van een niet onaanzienlijk budget van ongeveer □ 3 miljard. Anderzijds wordt echter gekozen voor een zwaarder informatieregime door EHS, onderdeel van het ILG, als Groot Project te kwalificeren. In het kader van de Grote-projectenprocedure moet aan de Kamer worden gerapporteerd over de planning en realisatie van zowel financiële als niet-financiële aspecten van het project. Het wekt bevreemding dat voor één project zowel de stringente Grote-projectenprocedure als een zeer coulant officieel verantwoordingstraject overeen wordt gekomen. Niet alleen uit het oogpunt van efficiency wekt dit bevreemding, ook roept het de vraag op hoe het parlement in dit dossier precies aankijkt tegen het eigen budgetrecht en controlerecht.

... en een aantal overwegingen tot slot...

We sluiten af met een aantal overwegingen die de besproken casussen overstijgen. Laat uit de bovenstaande analyse van de casussen overigens niet de indruk ontstaan dat de Algemene Rekenkamer tegenstander is van innovatie of dat we het ‘simpele’ model van de klassieke gedecentraliseerde eenheidsstaat tot in lengte van dagen als blauwdruk zien. De samenleving en de manier waarop beleid gemaakt en uitgevoerd wordt verandert mee. De relaties die overheden met elkaar en met anderen aangaan worden veelvormiger en complexer. Het kabinet krijgt in toenemende mate te maken met problemen die de meer traditionele indeling van ministeries overstijgen. Beleidsterreinen raken met elkaar vervlochten en de overheid leunt voor de vervulling van publieke diensten steeds meer op (publieke of private) derden. Het publiek domein is door deze ontwikkelingen diffuser geworden en een zekere innovatie in de bestuurlijke en financiële verhoudingen past daarbij. Voor een wildgroei aan deze arrangementen moet echter worden gewaakt; een gedegen afwegingsproces en sluitende ‘governance’ rond de inzet van (nieuwe) arrangementen kunnen daarbij helpen. Met governance bedoelen we dat per arrangement duidelijk wordt gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk en aanspreekbaar is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed.

Onze eerste overweging is dat innovatie niet mag ontaarden in een vlucht naar voren. Hoewel voor een maatwerkoplossing op elk individueel beleidsdossier wellicht rechtvaardigingsgronden bestaan, resulteert de optelsom in een moeilijk te managen geheel. In de uitvoeringspraktijk moeten verantwoordelijkheden, informatie- en financieringsstromen van de verschillende beleidsdossiers immers bij elkaar worden gebracht. Denk aan een terrein als de jeugdzorg, waar de hoeveelheid ‘maatwerkoplossingen’ daadkrachtig optreden in de weg staat en waardoor kwetsbare jongeren makkelijk tussen wal en schip

vallen.¹⁹ Om te voorkomen dat het stelsel door te veel maatwerkoplossingen onbestuurbaar wordt, is er een coördinerende rol voor het ministerie van BZK weggelegd. In dit verband is de BZK-publicatie ‘De staat van het bestuur’ uit 2006 vermeldenswaard. Met die publicatie wordt “... een nieuwe start gemaakt met het systematisch volgen van de bestuurlijke en financiële ontwikkelingen bij het openbaar bestuur” aldus het voorwoord. Tevens wordt aangegeven dat het rapport een eerste stap is in het ontwikkelproces naar een steeds preciezer meetinstrumentarium, waarmee het complexe fenomeen van de interbestuurlijke verhoudingen zo goed mogelijk in kaart kan worden gebracht. Uit het rapport komt naar voren dat er in 2005 in het publieke domein naar schatting 697 publieke en 1.165 private samenwerkingsverbanden actief waren. Gegeven zijn coördinerende functie staat het ministerie van BZK onzes inziens echter niet alleen voor de opgave om bestuurlijke arrangementen te tellen maar ook om te komen tot complexiteitsreductie, tot meer samenhang en uniformiteit in het stelsel. Daarbij hoeft natuurlijk niet de ‘simpele driekringenleer’ achter het klassieke model van de eenheidsstaat het uitgangspunt te zijn, maar een consistenter en transparanter geheel van maatwerkoplossingen moet toch mogelijk zijn.

Onze tweede overweging heeft betrekking op wat wij aanduiden als ‘de governance’ rond maatwerkoplossingen. Zoals gezegd kunnen er gerechtvaardigde gronden bestaan om af te wijken van de in principe heldere kaders van onze eenheidsstaat. Immers, het schaalniveau van ons bestuur is nu eenmaal vaak niet het juiste voor het effectief oplossen van maatschappelijke vraagstukken en problemen. Als onderdeel van een oplossing wordt bijvoorbeeld vaak gekozen voor een nieuw schaalniveau, waarop relevante partijen samen aan de oplossing van een bepaald probleem kunnen werken. Denk aan veiligheidsregio’s of aan centrumgemeenten die een rol spelen bij welzijnsvraagstukken zoals de opvang van zwerfjongeren. Een dergelijk schaalniveau ontbeert echter vaak een democratische verantwoording en controle. Dergelijke implicaties moeten duidelijk en vooraf (onder andere bij het parlement) voor het voetlicht worden gebracht en geproblematiseerd. We zien nu te vaak dat er oplossingen worden ingevoerd zonder dat deze complicaties goed in beeld zijn gebracht. Dat zorgt voor ruis op de lijn en die moet je voorkomen. Want hoe meer ruis, des te minder transparantie. En transparantie is juist één van de publieke waarden die bij onze gedecentraliseerde eenheidsstaat zo hoog in het vaandel staat.

¹⁹ Hiervan is soms bijna letterlijk sprake omdat jongeren met problemen tot 18 jaar meestal onder de Wet op de jeugdzorg vallen en oudere jongeren onder het regime van de geestelijke gezondheidszorg en de AWBZ. De regimes van WJG, GGZ en AWBZ en verschillen sterk van elkaar waar het indicatiestelling, zorgverlening en financiering betreft.

Competitie of coöperatie in het openbaar bestuur

Alex F.M. Brenninkmeijer

NOS Radio 1 journaal van dinsdag 10 februari 2009:

“Ruim 53.000 mensen in de AWBZ moeten een hogere bijdrage betalen dan in een brief van het CAK vermeld stond. Het gaat om een bedrag van gemiddeld € 1.500 per persoon. In een radio-interview erkent staatssecretaris Bussemaker van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat de overheid een fout heeft gemaakt maar ze legt de verantwoordelijkheid ervan bij de Belastingdienst.”

Staatssecretaris: “Om te beginnen heel erg vervelend, dat is omdat het CAK afhankelijk is van veel informatie die door derden wordt aangeleverd. In dit geval is er een fout gemaakt bij de Belastingdienst.”

Verslaggever: “Dus het is een fout van de overheid?”

Staatssecretaris: “In dit geval zit de oorzaak van de fout bij de Belastingdienst.”

(...)

Verslaggever: “Maar kunt u zich voorstellen dat mensen denken: dit is toch wel een beetje de wereld op zijn kop, de overheid maakt een fout en de consument, de cliënt, die moet er voor betalen?”

Staatssecretaris: “Ja, dat is heel vervelend, maar mensen zijn wel gebonden aan wat ze moeten betalen. En de overheid is er aan gebonden om dat probleem zo snel en goed mogelijk op te lossen als het maar enigszins kan.”

Voice over: “Het CDA heeft er moeite mee dat de (PvdA) staatssecretaris de Belastingdienst de schuld geeft. De staatssecretaris is immers verantwoordelijk voor de uitvoering van de AWBZ en kan de fout niet zomaar op het bordje van staatssecretaris De Jager leggen.”

In dit korte radiofragment gaat het om de verantwoordelijkheid voor fouten van het CAK (VWS) en de Belastingdienst (Financiën). Aan het slot krijgt de discussie een partijpolitieke lading: het gaat om een partijpolitieke verantwoordelijkheid en CDA en PvdA zouden tegenover elkaar staan. De benaderingswijze van de staatssecretaris ligt echter het meest gevoelig. Als de verslaggever het probleem omschrijft als een probleem “van de overheid”, dan luidt haar reactie dat het de verantwoordelijkheid is van niet haar maar van een ander ministerie. Competitie of coöperatie?

In deze bijdrage wil ik de verhouding tussen competitie en coöperatie in het openbaar bestuur verkennen. Naast politieke competitie en coöperatie zal mijn aandacht ook gericht zijn op ambtelijke en institutionele verhoudingen. Wat zijn de achtergronden van competitie en coöperatie en op welke wijze zijn zij productief dan wel destructief binnen het openbaar bestuur? Twee onderwerpen krijgen daarbij bijzondere aandacht: ketensamenwerking en de vernieuwing van de rijksdienst. Ketensamenwerking vormt immers een

antwoord op een gebrek aan institutionele samenwerking. De vernieuwing van de rijksdienst vormt een mogelijke oplossing voor de verkokering in de rijksdienst waardoor samenwerking problematisch is. Uiteindelijk gaat het om het bereiken van een gezonde balans tussen competitie en coöperatie. En met dat onderwerp sluit ik deze bijdrage af.

Polarisatie

Begin 2009 toonde de TV andere treffende illustraties van het onderwerp competitie of coöperatie in het openbaar bestuur. In beeld verschenen de politieke leiders van de democraten en republikeinen in het Congres van de VS die na wekenlange onderhandelingen met de president tot een compromis waren gekomen over de reddingsplannen voor de ineenstortende Amerikaanse economie. Er was in mijn ogen een schril contrast tussen enerzijds ernst en urgentie van de situatie en anderzijds de vanzelfsprekendheid waarmee de politieke leiders hun aandeel opeisten in het gevonden compromis. Van enkele pagina's was het voorstel uitgegroeid tot een lijvig pak papier. Kennelijk ging het om zeer complexe besluitvorming. In de commentaren werd veel aandacht geschonken aan de gepolariseerde politieke verhoudingen die tot verlamming van de besluitvorming leidden. Korte tijd later volgde dezelfde situatie in de staat Californië, waar de gouverneur de grootste moeite had om de democraten en republikeinen zover te krijgen dat plannen om de failliete huishouding van die staat te redden. In de aanloop van het bereiken van een compromis werd zelfs de uitbetaling van overheidssalarissen van grote groepen ambtenaren uitgesteld, omdat het geld opraaakte. Maar het leek er ook op dat langs die weg de publieke opinie werd gemobiliseerd om de partijen tot overeenstemming te dwingen. En uit de weergave van het debat bleek het uiteindelijk om marginale verschillen te gaan die tot het uiterste werden uitgevochten, dit terwijl de economische noodklok luidde en tot snel handelen maande. De politieke wens om zich republikeins dan wel democratisch te profileren ten opzichte van elkaar en ten overstaan van de kiezer moest uiteindelijk ingedamd worden met een beroep op het algemene belang dat er op heel korte termijn maatregelen vastgesteld moesten worden. In commentaren werd weer regelmatig naar de extreem gepolariseerde politieke verhoudingen verwezen.

En voor wie Amerikaanse toestanden onvoldoende aansprekend oordeelt, kan de bundel met als titel *Polarisatie, bedreigend en verrijkend* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) genoemd worden. Dit naar aanleiding van de oproep van politiek leider Wouter Bos om het debat over integratie te polariseren. Polarisatie kan bijdragen tot helderheid in het debat, maar kan ook de gerechtvaardigde positie van een van de partijen in het debat ondergraven. Het is evident dat een gepolariseerd 'Islamdebat' de zwakste partij in dat debat verder verzwakt. Het polariseren van een debat vormt zo gezien een strijdmethode die in het kader van heftige competitie kan worden ingezet.

Naast de meer extreme voorbeelden van polarisatie zijn er vele andere te noemen waarbij op politiek niveau, maar ook op institutioneel en op ambtelijk niveau competitie en coöperatie een belangrijke rol spelen. Ook tussen burgers

en de overheid kan coöperatie belangrijk zijn.¹ Het is bovendien niet alleen op politiek en ambtelijk niveau dat het onderwerp competitie en coöperatie belangrijk is. Samenleven is samenwerken en wel samenwerken in veel uiteenlopende vormen. De relatie tussen individuele mensen berust op samenwerking, maar ook competitie speelt een belangrijke rol. De volgorde lijkt zelfs omgekeerd: ondanks de competitie die gegeven is met het 'een ieder voor zich', komt coöperatie telkens weer op. En maatschappelijke ontwikkelingen zijn sterk afhankelijk van de verhouding tussen competitie en coöperatie. De strijd van allen tegen allen is niet in het belang van de instandhouding van de menselijke soort en in een complex netwerk van relaties vinden mensen en op samenwerking berustende instituties wegen voor verdere samenwerking. Onze complexe samenleving berust zelfs op steeds verdergaande coöperatie.

De afgelopen decennia hebben laten zien dat de Europeanisering en de globalisering de samenwerking op een steeds hoger niveau heeft gebracht. Maar dat betekent niet dat competitie aan betekenis inboet. In de praktijk blijkt juist een spanningsvol evenwicht tussen competitie en coöperatie essentieel te zijn voor vruchtbare verhoudingen. In de economie vormen vrijhandel en open concurrentie de basis voor een economische orde waar mensen economisch het meeste van kunnen profiteren. Verbanden waarin alleen intensief wordt samengewerkt en competitie ontbreekt, worden kwetsbaar en gaan suboptimaal presteren. In de woorden van Kees Schuyt gaat het sociologisch gezien niet alleen om 'binding', maar ook om 'tegenbinding'. Deze tegenbinding moet echter zodanig in de cultuur en in de instituties van waarborgen voorzien zijn dat de tegenbinding de binding niet vernietigt. Hoe vinden we een goede balans tussen competitie en coöperatie?²

Voor het openbaar bestuur is deze vraag bij uitstek van belang. Openbaar bestuur vat ik in dit verband ruim op. Openbaar bestuur is de publieke functie die tot doel heeft om bij te dragen aan de vormgeving van de samenleving. Binnen het openbaar bestuur zijn twee basale structuren te onderscheiden. De politieke en de ambtelijke, waarbij de politieke in beginsel leidend is ten opzichte van de andere. Doch ook hier doemt direct de spanning tussen competitie en coöperatie op. De woorden "Yes minister" vormen de geestige metafoor om deze spanning te duiden.³ Ook de verhouding tussen het politieke en het ambtelijke berusten op competitie en coöperatie. Maar deze

¹ A. Hoekema, Oefenen in coöperatieve moraal, in J.W. Duyvendak, G. Engbersen, M. Teeuwen en I. Verhoeven, *Macht en verantwoordelijkheid, Essays voor Kees Schuyt*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.

² K. Schuyt, *Steenberen van de samenleving*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.

³ J. Lynn en A. Jay, *The Complete Yes Prime Minister. The Diaries of the Right Hon. James Hacker*, BBC Books, 1989. Zie ook: R. Nieuwenkamp, *De prijs van het politieke primaat*, Eburon Uitgeverij, Delft, 2007.

eenvoudige beschrijving kan er niet aan voorbij gaan dat het onderwerp competitie en coöperatie in het openbaar bestuur buitengewoon complex is. Deze complexiteit krijgt hier eerst de aandacht.

Complexiteit

De woorden complex en complexiteit worden veelal vrij oppervlakkig gebruikt, bij voorbeeld wanneer gesproken wordt van complexe verhoudingen. Deze oppervlakkigheid kan echter niet verhullen dat bij de duiding 'complex' vele vragen gesteld kunnen worden die tot een verdere verdieping van het inzicht in de verhoudingen kunnen leiden. Complexe maatschappelijke verhoudingen kunnen globaal omschreven worden als een geheel van vele ongelijksoortige actoren waartussen grote aantallen veelvormige verbindingen bestaan. Deze beschrijving past op een straat, een wijk, de stad Amsterdam, Nederland, Europa en de wereld als geheel. De analyse kan echter verder geholpen worden met het stellen van de vraag welke soorten complexiteit zich voordoen. Het is deze vraag die ik voor het openbaar bestuur wil stellen. In welke opzichten is ons openbaar bestuur complex? Niet alleen omdat het antwoord op die vraag verhelderend is, maar ook omdat competitie en coöperatie nauw verbonden zijn met die complexiteit.

Complexiteit van ons openbaar bestuur doet zich in meerdere opzichten voor. Zo noemen we bijvoorbeeld de overheid complex omdat het als een samengesteld geheel bestaat uit ongelijksoortige of ongelijkwaardige delen of factoren.⁴ Te denken valt aan het samenstel van ministeries, agentschappen, ZBO's, geprivatiseerde taakuitvoering en functionele en territoriale decentralisatie met een opkomende interactie met Europese instellingen. Als deelvraagstuk van het complexe openbaar bestuur kan complexe besluitvorming genoemd worden. Welke factoren bepalen complexe besluitvorming? In de praktijk worden de volgende factoren genoemd: de betrokkenheid van vele actoren, uiteenlopende belangen, divergerende opvattingen en verkokering.⁵ Een complex beleidsvraagstuk omvat een groot aantal problemen en facetten, die sterk met elkaar verweven zijn. De oplossing van een van de deelproblemen creëert gemakkelijk weer een ander probleem. De problemen kunnen moeilijk geïsoleerd en afzonderlijk opgelost worden.⁶ Bij complexiteit kan ook onderscheid gemaakt worden tussen ethische complexiteit en technische complexiteit. Lastige problemen zijn in beide opzichten complex.⁷

⁴ In aansluiting bij de *Van Dale*.

⁵ M. van Twist, M. Schulz, N. Kastelein en L. Canté, Management van complexe projecten en processen, *Bestuurskunde*, jrg. 12, 2003, nr. 6, p. 241-250.

⁶ K. Breed, *Bestuurscultuur en strategie: een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren*, Den Haag, Sdu, 2007, p. 26.

⁷ M. Noordegraaf, *Management in het publieke domein, Issues, instituten en instrumenten*, Bussum, Uitgeverij Couthino, 2004. Zie ook G. Teisman, *Publiek management op de grens van chaos en orde*, Den Haag, Academic Service, 2005.

Daarbij kunnen problemen op verschillende manieren complex zijn. Want wat is samengesteld? Wat maakt ongelijksoortig? Wat maakt ongelijkwaardig? Waarom hangen problemen samen? Er is weinig systematische kennis van de verschillende soorten complexiteit van de overheid en de gevolgen ervan. Ons openbaar bestuur is in meerdere opzichten complex. Te noemen valt politiek/bestuurlijke, juridisch/normatieve, administratief/bureaucratische en financieel/economische complexiteit.⁸ Hieraan kan nog worden toegevoegd een omvangrijke restcategorie, namelijk de feitelijke complexiteit die bij voorbeeld kan samenhangen met het grote aantal persoonlijke factoren, de historische context, taal en cultuur. De actuele ontwikkelingen in de EU zijn enerzijds afhankelijk van de economische crisis, maar ook bij voorbeeld van de persoonlijke verhoudingen tussen de regeringsleiders die samenkomen in het kader van de Raad van ministers en de Europese Raad. De wens om de crisis te bestrijden kan hen binden, maar er kan ook competitie tussen lid-staten met uiteenlopende belangen optreden.

Als drijvende kracht achter complexiteit zouden in navolging van Paul Schnabel van het Sociaal Cultureel Planbureau de vijf I's genoemd kunnen worden: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering. Al deze factoren versterken de complexiteit van onze maatschappelijke werkelijkheid en daarmee ook van het openbaar bestuur dat hiervan onderdeel is. Het voert te ver om in deze bijdrage al deze vormen van politiek/bestuurlijke, juridisch/normatieve, administratief/bureaucratische en financieel/economische complexiteit afzonderlijk te bespreken. Zij spreken ook wel voor zich. Belangrijk is om te onderkennen dat er onvermijdelijk samenhang en interdependentie is tussen de verschillende vormen van complexiteit. Er is een grote dynamiek in ons openbaar bestuur in die zin dat in geen enkel opzicht de verhoudingen statisch te noemen zijn. Deze dynamiek betekent dat de complexiteit van ons openbaar bestuur steeds groter wordt. Vanaf de vorming van de Nederlandse staat begin negentiende eeuw tot nu valt een tendens van toenemende complexiteit te onderkennen en de toename van complexiteit neemt in de loop van de jaren steeds verder toe. Illustratief is de opkomst van de Europese samenwerking, waarbij naast de nationale structuur van openbaar bestuur ook de Europese ontstaan en uitgebouwd is. Hier is weer sprake van een essentiële verwevenheid van het nationale openbaar bestuur met het Europese. Hetzelfde kan voor de internationale verhoudingen gezegd worden.

De complexiteit neemt steeds verder toe en de vraag is hoe wij in het openbaar bestuur met die complexiteit omgaan. Binnen complexe systemen vormen competitie en coöperatie, autonomie en samenwerking essentiële gedrags-

⁸ Zie over juridische complexiteit A.F.M. Brenninkmeijer, Tussen rechtsorde en rechtschaos, in *Krom~recht*, special Ars Aequi 7-8, 2005.

kenmerken.⁹ In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat complexiteit niet ongestraft toe kan nemen. Bij toenemende complexiteit in een systeem ontstaat vertraging in het functioneren ervan. Besluitvorming kan ‘vast’ komen te zitten en uiteindelijk kunnen er ook onverwachte en onbedoelde effecten optreden, eventueel naar aanleiding van kleine oorzaken. Zoals op de snelweg naar aanleiding van een voor bestuurders opmerkelijke gebeurtenis langs de weg een file ontstaat, die weer tot verdere verkeersontregeling kan leiden met de daaraan verbonden gevolgen. Complexiteit kan leiden tot stilstand en tot chaotische situaties.

Voor ons complexe openbaar bestuur geldt niet anders. De ontwikkeling van ons openbaar bestuur wordt zelf bepaald door deze effecten van complexiteit. Het is bekend dat sinds het midden van de negentiende eeuw en de vormgeving van het algemene kiesrecht aan het begin van de twintigste eeuw er op zich weinig veranderd is in de basale structuur van ons openbare bestuur. Het huis van Thorbecke staat nog steeds. De vele pogingen om tot bestuurlijke vernieuwing te komen ten spijt. In dat opzicht is de ontwikkeling van ons openbaar bestuur zelf vast komen te zitten en er valt vrijwel geen kracht te bedenken die hierin verandering kan brengen.

Complexiteit moet hanteerbaar gemaakt worden en daarvoor zijn er globaal twee strategieën: specialisatie en reductie. Reductie houdt in dat op zich complexe entiteiten slechts op basis van een beperkt aantal kenmerken beoordeeld en benaderd worden. Een ministerie is een dergelijke entiteit, bij voorbeeld als het gaat om de regels van de begrotingsdiscipline. Voor de openbare dienst zijn dergelijke entiteiten ook bij voorbeeld ‘burgers’, die via het burgerservicenummer hanteerbaar worden. De burger op zijn beurt kan de complexe openbare dienst reduceren door ‘de overheid’ als ‘een pot nat’ weg te zetten. Voor de openbare dienst vormt de gelijkheid van iedere burger voor de wet een belangrijk gegeven evenals één man één stem. Op die manier is reductie ook nauw verbonden met rechtsstatelijke en democratische uitgangspunten. In dit opzicht kan reductie als een eerlijke, als een rechtvaardige strategie beschouwd worden. Daar staat echter tegenover dat met een te rigoureuze reductie onrecht wordt gedaan aan relevante verschillen tussen individuele mensen of situaties. Het doel van het openbaar bestuur is daarom ook om ongelijke gevallen naar de mate van hun ongelijkheid te behandelen. Maar met dat doel worden er verschillende categorieën in beleid en wetgeving onderscheiden en het categoriseren is ook een vorm van reductie.

Door complexe taken op te splitsen in onderdelen en toe te bedelen aan afzonderlijke gespecialiseerde organisatieonderdelen kunnen die deeltaken makkelijker volbracht worden. De overheidstaak is complex en door het opsplitsen

⁹ W.F.G. Mastenbroek, *Conflicthantering en organisatieontwikkeling: verander-management door betere sturing en meer zelforganisatie. Organiseatievernieuwing als het managen van interdependenties*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1996.

ervan in beleidsgebieden kan tot belastingheffing, defensie, volkshuisvesting en gezondheidszorg worden gekomen. Deze strategie vormt echter tegelijk onderdeel van het probleem zelf. Immers door het opdelen in beleidsterreinen met daarbij horende departementen en bestuurlijke organisaties, wetgeving en budgetten, neemt de complexiteit van het openbaar bestuur toe. Het risico bestaat ook dat het uitvoeren van taken moeilijker wordt omdat meerdere onderdelen van de overheid erbij betrokken moeten zijn. En juist dan is het de vraag welke factoren bepalen in welke mate competitie of coöperatie optreedt.

Competitie en coöperatie

Competitie en coöperatie zijn strategieën van mensen en instituties om hun doelen te realiseren. Hoewel op het eerste gezicht de competitieve opstelling de meeste winst oplevert, blijken zelfs onder grimmige omstandigheden vormen van coöperatie te ontstaan. Het meest opmerkelijke voorbeeld komt uit de loopgraven van de Eerste Wereldoorlog waar elkaar bevechtende soldaten in bepaalde opzichten tot vreedzame co-existentie kwamen. Ter veiligstelling van de bevoorrading en het vieren van het kerstfeest zwegen de wapens, terwijl dat ook momenten zouden zijn geweest om de tegenstander juist te raken. Het dynamische evenwicht tussen competitie en coöperatie is een wezenskenmerk van menselijk handelen. Uiteindelijk blijkt een consequente strategie van het aangaan van coöperatie de sterkste, de winnende te zijn.¹⁰ De basisgedachte van de welvarende ontwikkeling van de wereldeconomie is bij voorbeeld dat het wegruimen van handelsbarrières noodzakelijk is. Protectionisme kan op korte termijn competitievoordelen en concurrentievoordelen opleveren, op de langere termijn remt protectie de wereldeconomie.

Voor zover het om min of meer bewust handelen van mensen en instituties gaat, vormen competitie en coöperatie het resultaat van een afweging van twee belangen: het eigen belang en het belang van de ander en eventueel daarmee ook een algemener of hoger belang. Deze afweging komt tot uitdrukking in het 'dual concern model'.

¹⁰ R. Axelrod, *The Evolution of Co-Operation*, Pinguin Books, 1984.

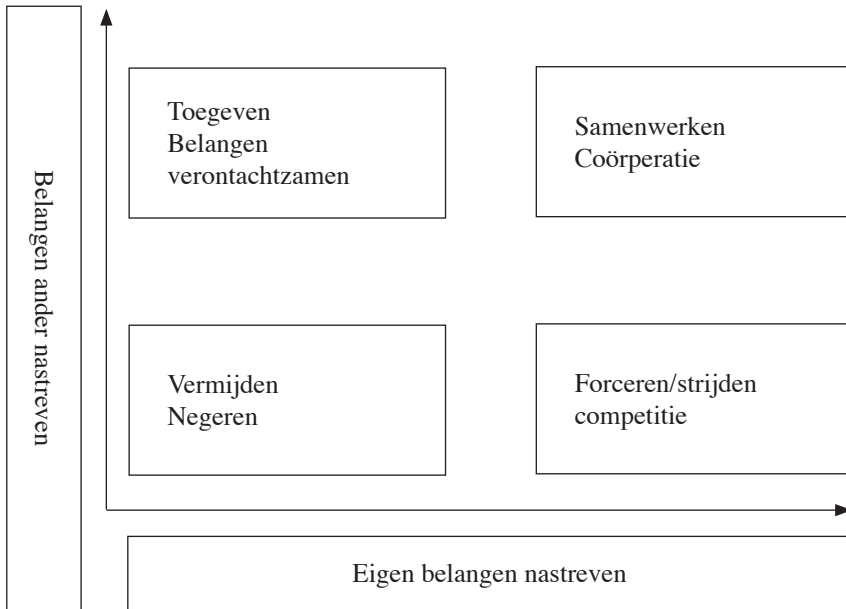


Fig. 1. Dual concern model

Het dual concern model kan op individuele menselijke verhoudingen toegepast worden, maar ook op organisaties.¹¹ Op persoonlijk niveau gaat het om het eigenbelang versus het belang van de ander. Op institutioneel niveau gaat de aandacht uit naar andere belangen. Te denken valt aan het belang van de eigen afdeling, het eigen ministerie of bestuurslaag, versus het belang van een andere afdeling of een ander ministerie of bestuurslaag. Persoonlijke belangen zullen echter altijd een rol blijven spelen. Bij voorbeeld als twee ministers persoonlijk goed met elkaar overweg kunnen en gemakkelijk tot constructief overleg komen. Het kan echter zijn dat het resultaat van dat overleg op ambtelijk niveau competitief wordt opgepakt omdat de betrokken ambtenaren van de verschillende ministeries vinden dat hun minister te veel heeft weggeven. Op die manier kan de competitieve strijd weer losbarsten.

Het dual concern model vormt ook een verklaringsmodel voor conflicten. 'Conflict' kan in dit verband ruim worden opgevat. Een conflict kan zich uiten in verschillende vormen van conflictgedrag. Voor de hand ligt dat forcerend gedrag en een eenzijdig competitieve opstelling conflictopwekkend kan werken. Een teruggetrokken opstelling kan echter ook een uitdrukking van zijn van conflict en elkaar negeren eveneens. Bij conflict kan het ook

¹¹ A.F.M. Brenninkmeijer, Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid, de Van Slingelandt-lezing, in: *Bestuurskunde* 16, (1), 2007, pp. 58-65.

gaan om meer expressief gedrag waarbij feitelijk handelen een rol speelt, bij voorbeeld het selectief omgaan met informatie, of informatie achterhouden. Een slecht beeld van de tegenpartij schilderen, coalitievorming en partijtrekken vormen andere varianten. Ook het terugvallen op juridische bevoegdheden en procedures en het eventueel rekken van die procedures vormt conflictgedrag. Conflicten die niet goed worden aangepakt leiden in de regel tot escalatie.¹² Conflictoplossing vormt daarom een belangrijk onderwerp in verband met samenwerking. Ik kom daar later op terug.

Er zijn meerdere vormen van ambtelijk en organisatie conflictgedrag die veel in de openbare dienst voorkomen: eigenbelang laten prevaleren ten behoeve van behoud van eigen positie en status; eigen dossier belangrijker vinden dan het meer algemene belang; competitiedrang tussen departementen/afdelingen soms vanwege de inhoud, maar vaker vanwege de macht; duikgedrag dat meer loont dan lef; samenwerken dat zeer belangrijk wordt gevonden terwijl competitie vaker lonend is; ambtenaren die zich als lid van een actiegroep opstellen in plaats van loyaal te zijn aan de bewindspersoon; het moeten scoren als bewindspersoon en het offeren van ambtenaren voor politiek gewin.

Op het eerste gezicht gaat het bij het dual concern model om een keuze voor één van beide belangen, maar dat is in veel situaties niet zo. Bij interacties kunnen er weliswaar tegengestelde belangen spelen die elkaar uitsluiten, maar vaak zijn er ook verenigbare belangen en zelfs gemeenschappelijke belangen. Bovendien gaat het bij veel contacten om samengestelde acties met meerdere keuze- en beslismomenten, zodat er meerdere mogelijkheden ontstaan om met de verschillende belangen van partijen rekening te houden. Een eenzijdige nadruk op competitie en een focus op de eigen belangen die strijdig zijn met de belangen van de ander leidt tot forceren en strijden, terwijl een te eenzijdige nadruk op coöperatie kan leiden tot vermijden van tegenstellingen of een te toegeeflijke opstelling, waarbij aan bepaalde belangen tekort wordt gedaan. Het niet (willen) zien of vermijden van problemen die zich aandienen, wijst op gebrek aan competitie of coöperatie. In effectieve werkverbanden wordt steeds weer een goed evenwicht tussen competitie en coöperatie gevonden. In het dual concern model is dat evenwicht te vinden in het kwadrant waarin ‘samenwerking/coöperatie’ staat: er wordt zowel in het eigen belang als in het belang van de ander – of een hoger belang – geïnvesteerd.

De persoonlijke instelling van mensen – en mensen die voor instituties handelen – ten aanzien van competitie en coöperatie kan verschillen. Sommige mensen zijn competitiever ingesteld dan anderen. In politieke geledingen lijkt het competitieve gedrag vaak de voorkeur te hebben, hoewel partijvorming en coalitievorming juist het resultaat zijn van coöperatie. Het zijn vaak vormen van coöperatie die vernieuwing teweeg kunnen brengen. De ambtelijke habitus brengt primair coöperatief gedrag mee: loyaal aan de politieke leiding en

¹² C.K.W De Dreu, *Bang voor conflict?* Van Gorcum, Assen, 2005.

bereid om samen te werken aan een gemeenschappelijk doel, hoewel ook persoonlijke ambitie een rol kan spelen.¹³ Toch is ook binnen ambtelijke kringen competitief gedrag herkenbaar. Bureaupolitiek en persoonlijke rivaliteit vormen daarvan bij voorbeeld de uitdrukking. In de openbare dienst speelt zowel politiek, institutioneel als persoonlijk de factor macht een belangrijke rol. Het politiek-bestuurlijke systeem is formeel gericht op de verdeling van macht, het controleren en het reguleren van macht. Achter deze formele structuur gaat een wereld van informele macht en machtsverhoudingen schuil. Competitie en coöperatie zijn van belang zowel op politiek niveau, op het niveau van het management, de uitvoering en op individueel niveau. Voorts is van belang dat competitie en coöperatie gezien vanuit organisatiebelang zowel positief als negatief kunnen uitwerken. Op individueel niveau kan bij voorbeeld competitie ontstaan op basis van kennis, ervaring en productiviteit. Die competitie vormt een positieve prikkel in de organisatie voor persoonlijke ontwikkeling. Dezelfde aspecten kunnen echter ook bij coöperatie spelen: kennis delen, samenwerken via arbeidsdeling waarbij van onbevangenheid en verschil in ervaring geprofiteerd wordt. Twee afdelingen kunnen in een gezonde competitie ten opzichte van elkaar functioneren en zo ieder voor zich beter functioneren. Zij kunnen echter ook elkaar op een negatieve manier bestrijden of elkaar negeren waardoor noodzakelijke samenwerking bemoeilijkt wordt. Persoonlijke machtsstrijd kan de sfeer in de organisatie verzieken, waardoor bij voorbeeld een afdeling slecht gaat functioneren. Coöperatie binnen en tussen organisaties is vaak belangrijk, maar kan ook verlamdend werken als er een bloeiende maar weinig productieve vergadercultuur is. Competitie en coöperatie zijn essentieel voor de motivatie van mensen. Voor de overheid vormt die motivatie een belangrijk ingrediënt van de cultuur van een organisatie. Onze zuiderburen hebben daarvoor een meetinstrument ontwikkeld dat een twaalftal factoren betreft: mensgericht, zelfactualiserend, prestatiegericht, relatiegericht, goedkeurend, conventioneel, afhankelijk, vermijdend, oppositioneel, macht, competitief en perfectionistisch.¹⁴ Wie deze factoren naloopt zal ontdekken dat veel factoren samenhangen met het thema competitie en coöperatie, zoals hiervoor in het kader van het dual concern model besproken.

De verbinding tussen de onderwerpen competitie en coöperatie en cultuur is ook in een ander verband van belang. Afgezien van de persoonlijke eigenschappen van politieke of ambtelijke actoren, zal hun gedrag ook bepaald worden door de structuur, het systeem waarin zij werken.¹⁵ In de street level bureaucracy zoals door Lipsky¹⁶ beschreven, moeten vaak lastige

¹³ K. Breed a.w.

¹⁴ Hovestadt a.w.

¹⁵ C. Raat, *Mensen met macht*, Proefschrift Tilburg, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2007.

¹⁶ M. Lipsky, *Street level bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage, New York, 1980.

keuzes gemaakt worden bij ‘wicked problems’ en waardenoriëntatie is dan van groot belang.¹⁷ Daarbij kan aan democratische maar vooral ook rechtsstatelijke waarden gedacht worden. Voor politici geldt bovendien het specifieke waardenpatroon dat samenhangt met hun partijpolitieke achtergrond. In individuele zaken vormen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke leidraad. Het verbod van willekeur speelt daarbij een centrale rol. Toch lijkt mij de noemer van democratische en rechtsstatelijke waarden te ruim om een toereikend kader te vinden, vooral als het niet om besluitvorming in individuele gevallen gaat maar om complexe bestuurlijke processen en het functioneren van de overheid als zodanig. Welk competitief dan wel coöperatief gedrag is toelaatbaar en welk niet? Het elkaar ‘vliegen afvangen’ kan afbreuk doen aan de kwaliteit van het bestuur. Nepotisme en onderonsjes waarbij corruptie aan de orde is, zijn voorbeelden van gedrag die bij een rechtsstatelijke toetsing als grensoverschrijdend worden ontmaskerd. Maar het ‘voor wat hoort wat’ en het uitruilen bij onderhandelingen kent in ambtelijke en politieke verhoudingen vele varianten die niet corrupt zijn, maar die wel afbreuk kunnen doen aan de kwaliteit van besluitvorming. Welke waarborgen kunnen gecreëerd worden voor een gezonde verhouding tussen competitie en coöperatie?

Transparantie zou kunnen helpen. Politici vervullen voor een deel hun rol in het publieke debat voor de media waardoor een breed publiek zich een oordeel kan vormen over competitief dan wel coöperatief gedrag. Een deel van het politieke proces speelt zich echter ook achter de schermen af. Voor ambtelijke samenwerking en de verhouding tussen politici en ambtenaren geldt echter dat deze veelal in beslotenheid plaatsvindt, tenzij via conflicten informatie naar buiten komt.¹⁸ Te denken valt aan een conflict tussen een bewindspersoon en een SG. De vraag kan gesteld worden of meer transparantie vereist is. Voor politieke verhoudingen geldt vrij algemeen de klacht van ‘achterkamertjespolitiek’. Maar ook de Haagse ambtelijke cultuur staat regelmatig ter discussie en binnen gemeenten en provincies kunnen ongezonde verhoudingen de kwaliteit van het bestuur aantasten.

In deze tijd ontstaat ook meer aandacht voor een ‘governance’ benadering waarin bij voorbeeld verantwoording een belangrijke rol speelt. In het kader van governance kan ook gedacht worden aan gedragscodes. Het ministerie van BZK werkt aan een gedragscode. Ik kom daar nog op terug.

¹⁷ J. Coble Vinzant & L. Cothers, *Street-Level Leadership, Discretion and Legitimacy in Front Line Public Service*, Georgetown University Press, Washington DC, 1998.

¹⁸ Zie in dit verband ook R. Bekker, *Liaisons dangereuses, Enige beschouwingen over arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren*, Rede Universiteit Leiden 2009. CAOP Den Haag en P. ‘t Hart, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom Amsterdam, 2002.

Vernieuwing van de rijksdienst

Het dual concern model verklaart de motivatie van mensen en instituties. Het motiveren van mensen in organisaties en het daarmee ‘aansturen’ van mensen en organisaties vormt een kernthema voor het openbaar bestuur. Als we de ontwikkelingen rond de organisatie van de rijksdienst in de afgelopen 40 jaar bekijken, blijkt dat in verschillende perioden gezocht is naar verschillende soorten prikkels om de overheid beter te laten presteren. De overheid blijkt in vergelijking tot het bedrijfsleven vaak minder goed te presteren. De gedachte is dan dat als de prikkels die in de markt werken overgepland worden naar de overheid, dat kan bijdragen tot betere prestaties van de overheid. Het New Public Management is door deze gedachte geïnspireerd en op die voet werden bij voorbeeld agentschappen geïntroduceerd.¹⁹ De recente kredietcrisis en de uitwassen van de marktwerking die daarin zichtbaar werden, zullen ongetwijfeld invloed hebben op de visie op de aansturing van ambtenaren en overheidsorganisaties. Te verwachten valt dat er een heroriëntatie op waarden zal plaatsvinden, omdat de eenvoudige werking financiële prikkels aantoonbaar tot uitwassen heeft geleid. De vele voorstellen voor vernieuwing van de rijksdienst zijn uiteindelijk in de bureaulade blijven liggen, ondanks het feit dat de noodzaak van verandering van de overheidsorganisatie wel vast staat. Wat is er vanuit het perspectief competitie en coöperatie te zeggen over de motivatie van politici en ambtenaren om mee te werken aan vernieuwing? Het veranderingsmanagement bij de rijksoverheid lijkt slecht ontwikkeld te zijn.

Vanwege de complexiteit van de overheidstaak zijn via specialisatie steeds meer afzonderlijke departementen gevormd en volgens verschillende bestuursfilosofieën zijn agentschappen en ZBO's ingericht en zijn overheidstaken op afstand gebracht via privatisering of decentralisatie. De vorming van kerndepartementen heeft onvoldoende aantrekkingskracht gehad. In plaats daarvan komen er wel programmaministers, die zich op onderwerpen als Jeugd en Gezin gaan richten. De complexiteit van de overheid is echter steeds toegenomen en er is een voortdurende zoektocht geweest naar bestuurlijke vernieuwing om aan die complexiteit het hoofd te bieden. Verkokering wordt vrij algemeen gezien als een ernstig probleem van de overheid. Verkokering is verantwoordelijk voor versnippering van taken en bevoegdheden, gebrekkige coördinatie en afstemming, gebrekkige samenwerking, falende communicatie en beleid dat geen rekening houdt met ‘aanpalend beleid’.²⁰ Daarom vormt

¹⁹ Zie voor een overzicht L. Karsten, *Managementconcepten in de overheidsdienst: een historische terugblik*, in F. Ankersmit en L. Klinkers (ed.), *De tien plagen van de staat*, Van Gennep, Amsterdam, 2008.

²⁰ T. Schillemans, *Regelruimte, Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering*, in RMO, *De ontkokering voorbij, Slim organiseren voor meer regelruimte*, SWP, Den Haag, 2008.

ontkokering een steeds terugkerend thema, doch wellicht is ontkokering niet minder een probleem dan verkokering.²¹ De RMO zegt daarover: “Onze waarneming is echter dat ontkokering, in de zin van meer afstemming, meer coördinatie en meer integraliteit, noch de belemmerende organisatiestructuur zal wegnemen, noch een substantiële bijdrage zal leveren aan de aanpak van de maatschappelijke problemen. Dit komt doordat ontkokering als beleidsstreven op dezelfde logica stoelt als verkokering.” Volgens de RMO dragen de vele integrale afstemmingsverplichtingen bij tot een eenzijdige nadruk op sturings- en organisatievraagstukken, een opeenstapeling van coördinatielagen en tot minder handelingsvrijheid op uitvoeringsniveau.

Bij deze verkokering moet niet alleen gedacht worden aan het bestaan van verschillende ministeries met ieder hun eigen domein en cultuur. De verkokering is diep verankerd in het openbaar bestuur via gescheiden wetgevingscomplexen, gescheiden financiering en gescheiden besluitvorming en meer informeel eigen machtsdomeinen. De eenheid van de ministerraad leidt er weliswaar toe dat er één kabinetsbeleid tot stand komt, dat neemt niet weg dat dit beleid veelal via de gescheiden kolommen van de verschillende departementen uitvoering vindt. Samen met de decentrale en gedeconcentreerde opzet van Nederland kan zeker in vergelijkend perspectief gesproken worden van fragmentatie van ons openbaar bestuur. Sinds de jaren 70 zijn vele onderzoeksrapporten en nota's verschenen gericht op bestuurlijke vernieuwing. Het effect van deze initiatieven is heel beperkt geweest.²² Verschillende benaderingswijzen volgden elkaar op. Van de organische benadering die het fundament van het huis van Thorbecke vormde, naar de systeembenadering van de commissie-Vonhoff, naar de netwerkbenadering van regeringscommissaris Tjeenk Willink.²³ Meer recent zijn nota's verschenen met een meer pragmatische invalshoek waarin het tegengaan van de verkokering en het verbeteren van de prestaties van de overheid centraal staat. In 2003 was dat mede als reactie op de Fortuyn-revolte het programma *Andere Overheid*. De SG's hebben bij de kabinetsformatie van het kabinet Balkende IV in 2007 de nota “de Verkokering voorbij” ingebracht. De nota vormde primair een reactie op de wensen van de verschillende politieke partijen om het Haagse ambtenarenapparaat in te krimpen. Vervolgens is met de Nota Vernieuwing Rijksdienst inhoud gegeven aan het coalitieakkoord.

²¹ RMO, *De ontkokering voorbij, Slim organiseren voor meer regelruimte*, SWP, Den Haag, 2008.

²² D.M.E. Hovestadt, *Concern over het Rijk of het Concern Rijk?*, Sdu, Den Haag, 2007.

²³ Reflectie als reflex, Denker in publieke dienst: Herman Tjeenk Willink, *Bestuurskunde*, 2005, 7/8, p. 57 e.v.

Veranderingsprocessen vragen langdurige coöperatie van veel actoren en competitie kan dit proces vertragen en vast doen lopen. Boonstra onderkent dat veranderingsprocessen op zich complex zijn. Op de een of andere manier wil het in Nederland met die samenwerking die nodig is voor verandering niet zo vloten.²⁴ De ontwikkeling van de openbare dienst vertoont zo een langdurige stagnatie. Kennelijk is de motivatie van de betrokken actoren om te veranderen niet groot genoeg. Een aantal van de redenen voor deze stagnatie liggen in het spanningsveld van competitie en coöperatie. Hovestadt inventariseert na een brede oriëntatie onder andere de volgende verklaringen: tegenwerking door eigenbelang; loyaliteit met eigen belang, niet met het Rijk; ambtenaren zijn tegelijkertijd actoren en subject van verandering; niemand wil veranderen maar niemand zegt dit; men weet niet hoe men moet veranderen; er ontstaat een on-Nederlandse machtsverdeling en de politiek profileert zich via een ministerie.²⁵ De *vernieuwing van de rijksdienst* is gericht op ontkokering en betere samenwerking binnen de overheid, maar het succes ervan is eveneens afhankelijk van goede samenwerking.

Ketensamenwerking en keteninformatisering²⁶

Het onderwerp ketensamenwerking en in het verlengde daarvan keteninformatisering staat in het middelpunt van de belangstelling.²⁷ Beide werkwijzen zijn gebaseerd op coöperatie. Ketensamenwerking brengt verbindingen aan tussen bestuurlijke organisaties waardoor bepaalde taken beter vervuld kunnen worden. Ketensamenwerking kan ook als een vorm van ontkokering gezien worden. Veelal is het oogmerk bij de ketenbenadering om de burger centraal te stellen en gebeurtenissen die zijn leven beïnvloeden gecoördineerd aan te pakken. Zo is bij voorbeeld het Centrum voor Werk en inkomen opgegaan in het UWV waardoor 'werk en inkomen' samengaan en vervolgens wordt op gemeentelijk niveau samengewerkt met de sociale diensten in het kader van 'toonkamers'. Dit alles onder de paraplu van het ministerie van SZW.

²⁴ J. Boonstra, *Lopen over water: over de dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*, Rede UvA, Amsterdam, 2000.

²⁵ Hovestadt, a.w.

²⁶ Zie *De burger in de ketens*, Verslag van de Nationale ombudsman over 2008, Den Haag.

²⁷ H. van Duivenboden, M. van Twist, M. Veldhuizen en R. in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht, Lemma 2000; A. Gray, B. Jenkins, F. Leeuw en J. Mayne, *Collaboration in public services: the challenge for evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003; J.H.A.M. Grijpink, *keteninformatisering in kort bestek: theorie en praktijk van grootschalige informatie-uitwisseling*, Den Haag, Lemma, 2006; J.H.A.M. Grijpink, T.A.M. Berkelaar, D.G.H. van Breemen, B.P.M.J. Dommissie en R.J. Steenkamp, *Geboeid door ketens: samenwerken aan keteninformatisering*, Platform keteninformatisering 2006; G. Teisman, *Publiek management op de grens van chaos en orde*, Den Haag: Academic Service 2005; *Ketenmanagement*, Zaltbommel, Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) en de website van het Platform 'Ketens & Netwerken', <http://www.ketens-netwerken.nl>.

Alle functies en instituties in de keten worden bijeengebracht om een zo goed mogelijk functionerende arbeidsmarkt te organiseren.²⁸ Hoewel er op tal van plaatsen succesvolle initiatieven voor ketensamenwerking genomen worden, de nieuwe naam kan niet voorkomen dat de problemen die traditioneel met ontkokering verbonden zijn, zich hier ook voordoen. Als illustratie kan worden genoemd de inrichting van de provinciale bureaus Jeugdzorg die tot betere samenwerking had moeten leiden. Omdat de effecten daarvan tegenvallen worden vervolgens de Centra voor Jeugd en Gezin ingericht. Al met al wordt de organisatie van de jeugdzorg complexer en complexer, met als doel om de samenwerking te bevorderen.²⁹ Ketensamenwerking is op die manier een oplossing maar tegelijk ook een probleem. Overigens zijn er ketens die beter functioneren, zoals de strafrechtketen. Verschil is wellicht dat die strafrechtketen onder één ministerie valt, terwijl jeugdzorg onder vele ministeries (Justitie, VWS, SZW, VROM, en OC&W) en een programmaminister valt. Bij ketensamenwerking vervalt veelal de rol van één overheidsorganisatie die hiërarchisch aan kan sturen. Bij ketensamenwerking speelt regie een belangrijke rol, zonder dat duidelijk is op welke wijze die regierol juridisch en financieel of op andere wijze bepaald is. Soms stellen de ketenpartners een gezamenlijke regisseur aan. Regie moet een einde maken aan de bestuurlijke drukte, aan de bestuurlijke competitie.

Van meer recente datum is keteninformatisering waarbij dwars door bestuurlijke organisaties heen informatie gegenereerd, beheerd en gedeeld wordt. Keteninformatisering vloeit deels voort uit koppelingen die via wet- en regelgeving voorgeschreven wordt. Te noemen vallen de basisregistraties zoals het GBA en de kentekenregistratie. Mede ten behoeve van de eenmalige gegevensverstrekking door burgers ontstaat de verplichting om van de gegevens in de basisregistraties uit te gaan. Maar ook inkomensgegevens worden meer en meer door de belastingdienst, het UWV, de SVB, het CAK, het CVZ gedeeld. Ook het Elektronisch patiënt dossier en het Digitaal Kinddossier berusten op keteninformatisering. Het ministerie van BZK heeft samen met vele overheden het Nationaal Urgentieplan dienstverlening en E-overheid, het NUP, opgesteld om tot intensivering van de keteninformatisering – ook op decentraal niveau – te komen.

Kenmerkend voor keteninformatisering is dat de gebruikers ervan verwachten dat stroef lopende ketensamenwerking vlot getrokken kan worden door keteninformatisering. Keteninformatisering heeft grote aantrekkingskracht op vernieuwers in de openbare dienst. Keteninformatisering kan immers los van kolommen rond bepaalde problemen georganiseerd worden. Zeker is dat deze informatisering dwars door bestuursorganen, bestuurslagen en bevoegdheidsverdelingen heen toegepast kan worden. Bij keteninformatisering kan

²⁸ De Inspectie Werk en Inkomen, *Lerende keten: leren door samen te werken in het stelsel voor werk en inkomen*, Den Haag, 2008.

²⁹ T. Schillemans, Regelruimte, Over de logica van verkoking en alternatieven voor ontkokering, Bijlage 3 bij *De ontkering voorbij*, RMO, SWP, Amsterdam, 2008.

de geautomatiseerde samenwerking echter ook nadelige gevolgen hebben. De overheden worden afhankelijk van de geautomatiseerde systemen en kunnen hun taken alleen nog via informatisering vervullen. Bovendien scheppen de vele koppelingen risico's voor fouten, die in vele domeinen doorwerken. Hetzelfde geldt voor fraude.³⁰

Balans

De motivatie van mensen en hun strategie wordt mede door hun voorkeur voor competitie of coöperatie bepaald. Competitie en coöperatie vormen ook de basis voor motivatie van de actoren in het openbaar bestuur: politici, ambtenaren en de institutie die zij bevolken. Zowel competitie als coöperatie is noodzakelijk voor een gezond openbaar bestuur. Steeds moet echter gezocht worden naar een goede balans tussen beide. Competitie en coöperatie kunnen ook negatieve kanten hebben. Die negatieve kanten uiten zich onder andere wanneer er een onbalans tussen competitie en coöperatie ontstaat. Negatief ambtelijk en negatief politiek gedrag kan afbreuk doen aan goede samenwerking. Machtsspelletjes kunnen de competitie voeden, doch kunnen de uitkomst van de samenwerking negatief beïnvloeden en kunnen de verhoudingen wat betreft toekomstige samenwerking verstoren. Het achterhouden van informatie kan afbreuk doen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Ook kan het zijn dat democratische en rechtsstatelijke waarden geschonden worden. De democratische waarden vinden veelal bescherming in debat met de volksvertegenwoordiging en rechtstatelijke waarden worden beschermd via rechtspraak en de oordelen van de Nationale ombudsman. Ook toezicht kan bijdragen het veiligstellen van bestuurlijke waarden. Maar democratische en rechtsstatelijke waarden vormen nog geen toereikende grensbepaling als het gaat om gezonde en productieve politieke en ambtelijke verhoudingen.³¹ Niet al het 'slechte' ambtelijke en politieke gedrag is ook onrechtmatig of in strijd met democratische uitgangspunten. Daarom is het de vraag of gedacht moet worden aan gedragscodes die goed bestuur en goede bestuurlijke verhoudingen waarborgen.

De burgemeester van Maastricht heeft bij voorbeeld een discussie over een gedragscode voor politici in de gemeente geëntameerd. Integriteit vormt een regelmatig terugkerend thema. De minister van BZK heeft in het kader van good governance een ontwerp-gedragscode voor bestuurders opgesteld, die naar de huidige concepttekst bestaat uit een zevental onderwerpen: openheid en integriteit; goede dienstverlening; participatie; doelgerichtheid en doelmatigheid; rechtmatigheid en rechtvaardigheid; zelfreinigend en lerend vermogen en verantwoording. Deze code richt zich telkens op 'het bestuur'. Ik zou gelet op het voorgaande willen voorstellen om twee onderwerpen toe te voegen aan deze code. In de eerste plaats – en wat mij betreft vormt dat ook de eerste norm

³⁰ Zie voor voorbeelden het verslag over 2008 van de Nationale ombudsman.

³¹ C.R. Niessen, *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*, Kluwer, Deventer, 2003.

van de code – goede samenwerking. Inhoudende dat het bestuur goede samenwerking bevordert binnen en buiten de organisatie en daarop aanspreekbaar is. Een tweede onderwerp betreft effectieve en tijdige conflictoplossing. Het bestuur moet alert zijn op het ontstaan van mogelijke conflicten en belangentegenstellingen en er via effectieve conflictoplossing toe bijdragen dat op een behoorlijke wijze met conflicten en belangentegenstellingen wordt omgegaan. Beide onderwerpen, samenwerking en conflictoplossing staan ook in onderling verband met elkaar. Door consequent op een goede manier om te gaan met belangentegenstellingen en conflicten, ontstaat ook een basis voor goede samenwerking. In die zin ondersteunt effectieve conflictoplossing de samenwerking. Omgekeerd geldt dat partijen die goed kunnen samenwerken hun belangentegenstellingen en conflicten ook weten op te lossen.

‘Behoorlijk’ omgaan met conflicten houdt verband met de wijze waarop mogelijke conflicten en belangentegenstellingen benaderd worden. Gedacht kan natuurlijk worden aan autoritaire methoden, bij voorbeeld doordat op politiek niveau ‘knopen doorgehakt worden’. Ook kan gedacht worden aan procedures voor bezwaar en beroep bij de rechter. Soms zijn die methoden effectief, maar uit de conflict- en onderhandelingstheorie blijkt echter dat andere methoden in veel gevallen effectiever kunnen zijn. Bij een belangentegenstelling gaat het er vaak niet om dat één belang moet prevaleren boven het andere, omdat integratie van belangen veelal ook een weg is. In een belangentegenstelling zijn er naast tegengestelde veelal ook overeenkomende belangen en verenigbare belangen. Partijen komen in een conflict vaak vast te zitten in bepaalde stellingen en daardoor lukt het met de integratie van belangen niet erg goed. Eventueel kan de tussenkomst van een derde – als mediator, als facilitator, etc. – uitkomst brengen.

De code voor goed bestuur richt zich tot het bestuur als zodanig en daarbij kan aan alle bestuurders van de bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht gedacht worden.

Vraag is of niet ook voor ambtelijk handelen een gedragscode in aanvulling op de eerder genoemde democratische en rechtstatelijke waarden wenselijk is. Ik zou menen van wel. De VNG heeft een ontwerp-modelgedragscode voor gemeenten met een sterke nadruk op integriteit en BZK heeft een handreiking voor een gedragscode voor provinciale ambtenaren opgesteld. De onderwerpen samenwerking en behoorlijk omgaan met conflicten vormen er geen onderdeel van.

Slecht ambtelijk gedrag is alom bekend en kan verziekend werken in organisaties. Opvallend is dat er weinig systematisch onderzoek is gedaan naar ongewenst ambtelijk gedrag, zodat op basis daarvan toegespitste codes ontwikkeld zou kunnen worden. De oordelen van de Nationale ombudsman geven wel meer zicht op de toepassing van behoorlijkheidsnormen op het gedrag van individuele ambtenaren. Hier zou systematisch onderzoek toegevoegde waarde hebben. Ook voor ambtelijk handelen zou ik samenwerking en

conflicthantering als essentiële onderdelen van de gedragscode willen noemen. Daarbij gaat het zowel om interne als externe verhoudingen.

Het inzicht dat ambtenaren in hun contacten met burgers onnodige juridisering moeten voorkomen en bij voorbeeld proactief moeten zijn om juridische geschillen en conflicten te voorkomen begint brede steun te krijgen. Als voorbeeld noem ik de initiatieven van het ministerie van BZK waarbij via pionierprojecten bij tal van overheden mediationmethoden worden ingezet om juridische geschillen zo veel mogelijk te voorkomen. Ook de handreiking van BZK “Een luisterend oor” geeft hieraan steun.³² Deze beide initiatieven sluiten nauw aan bij de wens van de Nationale ombudsman dat de overheid streeft naar behoorlijke omgang met burgers en daartoe bij voorbeeld via persoonlijk contact (‘eerst bellen’) en een behoorlijke behandeling belangentegenstellingen en conflicten met burgers zo veel mogelijk informeel op te lossen.³³ Ook het beleid van de staatssecretaris van Justitie in het kader van de gefinancierde rechtshulp – de proactieve overheid – is erop gericht dat de overheid zelf zo veel als mogelijk juridische geschillen in een vroegtijdig stadium opspoorst en verdere escalatie in de vorm van juridische procedures probeert te voorkomen. De staatssecretaris van Justitie heeft voor dit doel ook een ambassadeur aangesteld die deze dejuridisering bij de overheid gaat ondersteunen. Al deze initiatieven dragen ertoe bij dat de overheid dienstbaarder zal worden. Ook kan Inspraak nieuwe stijl genoemd worden, waarbij ernaar gestreefd wordt om via effectieve inspraak burgers bij de besluitvorming te betrekken en mogelijke juridische procedures te voorkomen.

Ten slotte het handelen van politici, die aanspreekbaar moeten zijn op hun democratische deugden. Het is in Nederland niet gebruikelijk om het handelen van politici in de vorm van een gedragscode nader te normeren. Democratie en rechtsstaat vormen het kader voor hun handelen. Voor de rechter en voor de volksvertegenwoordiging moeten zij zich verantwoorden met eventueel een reactie van kiezers via de stembus. Ik keer terug naar het voorbeeld aan het begin van deze bijdrage. Het CAK is voor zijn functioneren afhankelijk van gegevens van de Belastingdienst. Beide organisaties ressorteren onder verschillende ministeries. De verslaggever stelt terecht aan de orde dat de overheid een fout maakt. Het maakt voor de burger immers niet uit onder welk ministerie een bepaalde taak of bevoegdheid valt. Als het misgaat tussen de ministeries Financiën en VWS dan is dat geen probleem van de burger en de burger mag rekenen op goede samenwerking tussen beide ministeries. De medialogica brengt mee dat in het kader van hoor en wederhoor commentaar van Financiën op de woorden van de staatssecretaris van VWS gevraagd wordt. Die reactie wordt vervolgens gebruikt om een conflict tussen CDA en PvdA naar buiten

³² Zie ook: D. Allewijn, *Met de overheid aan tafel*, Mediationreeks, Sdu, Den Haag 2007 en A.F.M. Brenninkmeijer, D. Bonenkamp, K. van Oyen en H. Prein, *Handboek mediation*, vierde druk, Sdu, Den Haag, 2009.

³³ Verslagen van de Nationale ombudsman over 2005, 2006 en 2007. Van Slingerlandtlesing, a.w.

te brengen. Wat zichtbaar is dat uit het oogpunt van competitie en coöperatie het beter zou zijn geweest wanneer de staatssecretaris had gezegd: “inderdaad heeft de overheid hier een probleem en ik voel me daar verantwoordelijk voor.” De oplossing van het probleem komt met een escalatie tussen Financiën en VWS over de schuldvraag eerder verder weg te liggen. Die escalatie is er waarschijnlijk in feite ook niet, omdat het slechts om de medialogica gaat. Over blijft het beeld dat bij de burger ontstaat over hoe het er onder de Haagse kaasstolp aan toegaat: verantwoordelijkheden worden afgeschoven en partijen wijzen beschuldigend naar elkaar. Een beeld dat via de media versterkt wordt. De voor de politiek wenselijke competitie blijkt in dit geval afbreuk te doen aan het aanzien van ‘de politiek’. In de woorden van Bussemaker: “politici zouden minder georiënteerd moeten zijn op macht en meer op deugden.”³⁴ Voor mij blijft het de vraag hoe deze politieke deugden geoperationaliseerd kunnen worden.

³⁴ J. Bussemaker, Democratische deugden; verantwoordelijkheid van politici en burgers, in: J.W. Duyvendak, G. Engbersen, M. Teeuwen en I. Verhoeven, *Macht en verantwoordelijkheid, Essays voor Kees Schuyt*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.

Verschuivende waarden

Eenzijdige waardering

Doorgeschoten waarden in het openbaar bestuur

Prof. mr. S.E. Zijlstra¹

1. Inleiding

Waarden in het openbaar bestuur

In zijn advieskader 2006-2009 heeft de Raad voor het openbaar bestuur het begrip ‘vertrouwen’ centraal gesteld.² Vertrouwen in de overheid is in de benadering van de Raad de resultante van een optimale verwerking van de drie pijlers waarop het overheidshandelen behoort te berusten: democratie, rechtsstaat en effectiviteit.

Deze driedeling komt overeen met analyses van inhoud en strekking van de beginselen van de democratische rechtsstaat zoals die in de staatsrechtelijke literatuur wel worden gehanteerd.³ ‘Rechtsstaat’ en ‘democratie’ zijn daarbij koepelbegrippen: centrale beginselen of waarden⁴ waarbinnen verschillende nadere beginselen moeten worden onderscheiden.

Bij *democratie* gaat het dan onder andere om de volgende nadere beginselen. De belangrijkste beslissingen moeten berusten bij gekozen organen en de burgers moeten kiesrecht voor die organen hebben, maar ook inspraak hebben bij beslissingen die hen raken. De uitvoerende macht moet óf rechtstreeks worden gekozen, of verantwoording verschuldigd zijn aan een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Ook moeten overheidsbevoegdheden zoveel mogelijk worden uitgeoefend door bestuurslagen die het dichtst bij de burger staan (decentralisatie).

Binnen de *rechtsstaat* gaat het onder andere om het nadere beginsel van wetmatigheid van bestuur (overheidsbestuur op basis van algemene regels, en in overeenstemming met die regels), machtscheiding en checks and balances, grondrechten en rechterlijke controle en rechtsbescherming.

Deze indelingen zijn op hoofdlijnen min of meer onomstreden, zij het dat er wel discussie bestaat over de precieze invulling ervan. Die consensus bestaat

¹ De auteur dankt H. Battjes, S.A.J. Munneke en F.J. van Ommeren voor hun commentaar.

² Raad voor het openbaar bestuur, *Jaarverslag 2006*, Den Haag, Rob 2006 p. 7-9.
Zie ook P. de Jong, ‘Werken aan behoorlijkheid... en daardoor óók aan vertrouwen in de overheid?’, in A.F.M. Brenninkmeijer e.a., *Werken aan behoorlijkheid*, Den Haag, Boom, 2007, p. 137-143 en A.F.A. Korsten en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, *Diagnose en remedies*, Den Haag, 2006.

³ Zie F.J. van Ommeren, ‘De rechtsstaat als toetsingskader’, in F.J. van Ommeren en S.E. Zijlstra, (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag, Boom 2003, p. 17-20 en S.E. Zijlstra e.a., *Wetgevingsleer in theorie en praktijk*, Amsterdam/Rotterdam: VU/EUR 2006 p. 85-86.

⁴ Zie Van Ommeren, 2003, p. 18.

niet wat betreft de derde centrale waarde, effectiviteit. Dat komt niet omdat men niet erkent dat het overheidshandelen effectief moet zijn, maar omdat het staatsrecht zich traditioneel richt op de waarborgen tegen, en minder op de inhoud van het overheidshandelen, en men effectiviteit moeilijk kan plaatsen in de staatsrechtelijke theorieën. Toch zag A.M. Donner het indertijd haarscherp toen hij opmerkte: “de staat, dat zijn de dijken!”⁵ woorden die in deze tijd van broeikas-effect en stijgende zeespiegel van onverminderde betekenis zijn, zij het dat we er nu misschien aan zouden toevoegen: en de banken! Het is dan ook noodzakelijk in te zien dat de vorming van het overheidsbeleid steeds een afweging van alle relevante waarden vereist, en effectiviteit daarbij geen stille onbekende op de achtergrond moet zijn, maar een duidelijke en toetsbare rol moet spelen. Een staatsrechtwetenschap die dit niet ziet en zich beperkt tot het bepalen van grenzen, plaatst zich buiten de discussie over de vorming van het overheidsbeleid.

Naar mijn opvatting moet naast effectiviteit nog een tweede element worden geplaatst, namelijk doelmatigheid of efficiency. Voor het bereiken van de doelen die de overheid zich stelt worden middelen gebruikt die noodzakelijkerwijs schaars zijn, en de overheid moet daar dus doelmatig mee omspringen.⁶

Waarden; spanning; optimaliseren

De vorming van overheidsbeleid is steeds een afweging van de waarden rechtsstaat, democratie en effectiviteit/efficiency. Deze waarden staan daarbij in een permanente spanning tot elkaar. Zo wordt de slagkracht waarmee het kabinet een bepaalde misstand wil bestrijden, verminderd als men voor iedere maatregel het parlement moet raadplegen. Omgekeerd wordt ‘het primaat van de politiek’, een weinig gelukkige term waarmee naar de waarde van democratie wordt verwezen, beperkt door de waarde van de rechtsstaat: zo mag ook de democratisch gelegitimeerde wetgever de vrijheden van burgers niet verder inperken dan noodzakelijk is.

In juridische zin zijn de hier bedoelde waarden rechtsbeginselen, met een tweeledige structuur. Ten eerste bezitten zij een zekere *harde kern*, een niveau waaronder men niet mag dalen op straffe van het verliezen van het kenmerk democratische rechtsstaat.⁷ Daarnaast moet de overheid de beginselen *optimaliseren*, dat wil zeggen dat bij ieder overheidsoptreden steeds moet

⁵ Van der Pot/Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 11^e druk, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1983, p. 136.

⁶ Vgl. M. Scheltema, ‘De rechtsstaat’, in J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 21 alsmede S.W. Couwenberg, *Een nieuwe kijk op staatsrecht en staatsrechtbeoefening*, Kampen, Kok Agora, 1992, p. 6-7, die verwijst naar de invloed van de rechtseconomie.

⁷ S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, diss. EUR, Den Haag: VUGA 1997 p. 40.

worden gezocht naar die verhouding waarin zij alle optimaal worden verwerkt respectievelijk zo min mogelijk worden beperkt.⁸

Het hiervoor beschreven schema is dan ook bij uitstek geschikt als *toetsingskader*⁹ voor gemaakte keuzes van overheidsbeleid, en als *richtinggevend kader* voor nog te maken keuzes.

Eenzijdige waardering

Het komt bij de keuzes die ten aanzien van belangrijke thema's in het openbaar bestuur moeten worden gemaakt nogal eens voor, dat de waardering eenzijdig is, dat wil zeggen dat één van de drie waarden – of de daarop berustende nadere beginselen – ten koste van de andere twee onevenredig benadrukt worden. Hieronder behandel ik een aantal van die thema's, waarbij ik steeds zal aangeven welke waarden naar mijn mening onevenredige aandacht kregen, en welke andere (dus) onvolledig tot hun recht kwamen. Het gaat achtereenvolgens om: dualisering bij gemeenten (§ 2), interbestuurlijk toezicht (§ 3) en het adviesstelsel (§ 4).

2. De dualiseringsoperatie

Aanpak

In 2002 is zoals bekend het gemeentebestel gedualiseerd. Deze operatie had, in het licht van de hierboven genoemde (nadere) beginselen, vooral ten doel machtenscheiding (tussen raad en B en W) en versterking van de zeggenschap van het algemeen vertegenwoordigend orgaan, de gemeenteraad. Die machtenscheiding was inderdaad hoognodig. Een algemeen vertegenwoordigend orgaan moet niet tevens uitvoerend orgaan zijn, laat staan het hoogste uitvoerende orgaan. In de theorie van de machtenscheiding leidt dat er namelijk toe dat uitvoeringsbeslissingen om politieke opportuniteit zo nu en dan even in afwijking van de algemene regels worden genomen,¹⁰ en dat is precies wat er in gemeenten met regelmaat gebeurde. De dualiseringsoperatie met haar aanpassingswetgeving heeft er dan ook voor gekozen raad en college zowel qua personen als qua bevoegdheden te 'ontvlechten': wethouders zijn geen lid meer van de raad, verordenende en andere kaderstellende bevoegdheden worden aan de raad voorbehouden, en uitvoerende bevoegdheden aan het college. Dat de Grondwet de raad nog steeds positioneert aan het hoofd van de

⁸ H.F.Th. Pennarts, 'De rechtsstaat als optimaliseringsgebod', in: E.T. Feteris e.a. (red.), *Op goede gronden*, Nijmegen, 1997 p. 264-269.

⁹ Zie de titel van Van Ommeren en Zijlstra, 2003.

¹⁰ M. Scheltema, 'Bestuursrecht: Is het bestuur wetgever in eigen zaak?', in W.F. de Gaay Fortman (red.), *Problemen van wetgeving*, Deventer., 1982, p. 131 e.v., en idem, *De partijdige wetgever*, Deventer, Kluwer, 1984, p. 13-15. Anders: T. Koopmans, 'De rol van de wetgever', in *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1970, p. 233.

gemeente (art. 125, eerste lid) was daarbij een vervelende hindernis, maar dat heeft maar voor een beperkt aantal concrete gevallen betekenis.¹¹

Doorschieten I: 'Mag dit van de dualisering?'

Doorschieten deed men vooral in de praktijk. In gemeenteraden werd regelmatig gediscussieerd over wat er nu wel en niet 'mocht van de dualisering': mocht de raad nu nog vragen stellen aan het college over de bekende losliggende stoeptegel (antwoord: ja), mocht hij daar een mening over hebben (antwoord: ja)¹², en wat deed die dualisering er dan nog toe? Heel veel. De essentie van machtscheiding is niet, dat het algemeen vertegenwoordigend orgaan niet meer over individuele gevallen (vaak enigszins laatdunkend 'details' genoemd¹³) mag debatteren, maar dat hij er niet meer over beslist: zijn oordeel is politiek relevant als uitkomst van het afleggen van verantwoording door het college, en hij moet de uitkomst vertalen naar nieuwe beleidsvorming, maar het college beslist in het individuele geval. Doorschieten in de vorm van 'het mag niet van de dualisering' gaat ten koste van de waarde democratie, omdat een algemeen vertegenwoordigend orgaan er niet voor mag kiezen ten principale geen debat meer te willen voeren of een oordeel te willen hebben over individuele gevallen.

Doorschieten II: de burgemeester als voorzitter van de raad

Doorschieten deed men ook op het punt van de positie van de burgemeester. Ingevolge art. 9 Gemeentewet zit de burgemeester de vergaderingen van de gemeenteraad voor. Dat 'paste niet in de dualisering', want de burgemeester is voorzitter van het dagelijks bestuur (de uitvoerende macht), en die kan natuurlijk geen voorzitter zijn van de wetgevende en controlerende macht. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd al gesproken van 'halfbakken dualisme' bij de keuze om art. 9 te handhaven, in plaats van aan te sluiten bij het parlementaire model, 'waar het toch ook niet de premier is die de beide kamers der Staten-Generaal voorzit'.¹⁴ Na invoering van de

¹¹ Wel gaat het mis met art. 128 Grondwet. Dit artikel, een uitwerking van het hoofdschap van de raad, brengt mee dat autonome bevoegdheden alleen aan andere organen dan raad, B en W of de burgemeester kunnen toekomen als de raad dat bepaalt. Art. 165 Gemeentewet, dat bepaalt dat B en W eigen bevoegdheden kunnen delegeren aan een commissie, is daar dus mee in strijd.

¹² Anders dan de Evaluatiecommissie dualisering lijkt te denken: 'Uit de zelfevaluaties komt naar voren dat het voor veel gemeenteraden nog steeds moeilijk blijkt om details te verlaten. Het is voor veel raadsleden moeilijk om de vertaalslag te maken tussen klachten over de lantaarnpaal enerzijds en het totale onderhoud van de openbare ruimte anderzijds.' Stuurgroep evaluatie Wet dualisering gemeentebestuur (stuurgroep-Leemhuis), *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, 2004, p 16.

¹³ S.E. Zijlstra, 'Weg met de zelfstandige bestuursorganen?', *Nederlands Juristenblad*, 2004, nr. 38 p. 1980-1986.

¹⁴ Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II 2000/01, 27 751*, nr. 6, 57 en 58.

wet meldden zich prompt enkele burgemeesters die meenden het voorzitterschap van de raad niet meer te moeten (mogen?) bekleden, ondanks het feit dat de Grondwet en de wet dat nog steeds voorschreven. Ook de stuurgroep-Leemhuis meent dat het dubbele voorzitterschap van de burgemeester ‘tot rolverwarring’ leidt. ‘Een volwassen samenspel en tegenspel tussen raad en college is zeer gebaat bij de mogelijkheid dat de gemeenteraad zijn eigen voorzitter kiest.’¹⁵

Niet alleen dwingt de dualisering daar helemaal niet toe,¹⁶ juist uit een oogpunt van checks and balances is zo’n figuur heel aantrekkelijk.¹⁷ In het denken over machtscheiding en checks and balances speelt een centrale rol dat er mechanismen moeten zijn om te voorkomen dat overheidsorganen hun bevoegdheid overschrijden of misbruiken. Voor algemeen vertegenwoordigende organen heeft dat bijzondere betekenis, omdat zij in het staatsbestel veelal de belangrijkste bevoegdheden bezitten (met name de bevoegdheid tot wetgeving), en omdat zij met meerderheid beslissen, waarbij het risico bestaat dat de minderheid monddood wordt gemaakt. Zie ook de Verenigde Staten, waar de vice-president voorzitter is van de Senaat, precies om een check te vormen op machtsmisbruik door dat lichaam.¹⁸ Thorbecke’s gemeentelijk bestel is een geniale constructie van checks and balances, zowel intern als in de verhouding met andere bestuurslagen. De vergelijking met de premier en de Tweede Kamer gaat niet alleen mank (de rol van de burgemeester heeft weinig gemeen met die van de premier) maar dwingt ook overigens niet tot een ontvlechting. In het Verenigd Koninkrijk wordt de Speaker van het Lagerhuis door die kamer voorgedragen, maar formeel benoemd door de Koning. Onze burgemeester wordt ook door de raad voorgedragen en formeel benoemd door de Kroon. Omgekeerd biedt onze figuur van de Kamervoorzitter wel een check op machtsmisbruik door de meerderheid van de Tweede Kamer ten opzichte van de minderheid, maar nauwelijks als het gaat om machtsmisbruik (bijvoorbeeld ongrondwettige wetgeving) door de Kamer zelf: daarvoor hebben we een tweekamerstelsel. Op lokaal niveau ontbreekt een tweekamerstelsel. Het is dan te kort door de bocht om met een vergelijking met ‘Den Haag’ in de hand, een lokale figuur die een onmisbare check vormt, om zeep te helpen.

Het is dan ook terecht dat het kabinet, daarin gesteund door de Kamer, uitgaat van continuering van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester,¹⁹ ook in de gedualiseerde verhoudingen. Ook, of beter: júst in de gedualiseerde

¹⁵ Stuurgroep-Leemhuis, 2004, p. 29.

¹⁶ Zoals ook blijkt uit de hieronder weergegeven ‘onderbouwing’ van de deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap in 2006.

¹⁷ Vgl. Raad voor het openbaar bestuur, *De gekozen burgemeester, een kwestie van kiezen*, Den Haag, Rob, 2003, p. 20.

¹⁸ Art. 1, section 3, § 4 US Constitution. Overigens laat de vice-president het voorzitterschap in de praktijk ook vaak aan een ‘President-pro-tempore’.

¹⁹ *Handelingen II* 2007/08, 31, p. 2468–2472 en *Handelingen I* 2007/08, 34, p. 1435–1446.

verhoudingen, want door de ontvlechting van raad en wethouders is de burgemeester de enige resterende schakel tussen raad en college.²⁰

Het is in dat licht weer moeilijk te volgen dat er wel voor is gekozen om het voorzitterschap van de burgemeester uit de Grondwet te schrappen.²¹ De onderbouwing van die keuze is, voor zover ik haar begrijp, samen te vatten als: door de dualisering van het gemeentebestuur is de grondwettelijke verankering van het raadsvoorzitterschap niet meer van constitutionele orde, althans niet meer vanzelfsprekend, althans verdraagt zich niet met de gekozen burgemeester, die er trouwens niet komt.²² Naar ik hopelijk heb aangetoond, is het raadsvoorzitterschap van de burgemeester een belangrijke 'check' op de bevoegdheids- (lees: machts)uitoefening door de raad ten opzichte van burgers en bestuursorganen, maar ook door de raadsmeerderheid ten opzichte van de raadsminoriteit. En omdat de Grondwet de belangrijkste ambten en hun bevoegdheden moet bevatten,²³ had art. 125, derde lid, niet geschrapt mogen worden.

Tekortschieten: delegatie van verordenende bevoegdheid

Tekortschieten deed de dualiseringsoperatie overigens ook. Art. 156 Gemeentewet maakt het mogelijk dat de raad zijn bevoegdheden overdraagt (delegeert) aan het college. Dat kan ook verordenende bevoegdheid zijn. Het artikel beperkt de mogelijkheid tot delegatie van verordenende bevoegdheid in die zin, dat het de belangrijkste verordeningen (in de visie van de Gemeentewet die, welke door straf of bestuursdwang worden gehandhaafd) aan de raad zelf heeft willen laten. Het college kan in dat geval alleen door de raad bevoegd worden gemaakt nadere regels met betrekking tot bepaalde, in de raadsverordening aangewezen onderwerpen, vast te stellen. Het artikel is door de dualiseringsoperatie ongemoeid gelaten, maar ten onrechte, want er zit een 'gat' in. Er bestaan namelijk zeer belangrijke verordeningen die niet door straf of bestuursdwang worden gehandhaafd. Subsidieverordeningen vormen daarvan de belangrijkste categorie. Het artikel laat volledige delegatie van die bevoegdheid toe.²⁴ Dat is merkwaardig. Als het de bedoeling is, en dat is het

²⁰ Kabinetstandpunt *De staat van de dualisering*, Kamerstukken II 2008/09, 30 902, nr. 15, p. 7.

²¹ Door schrapping van art. 125, derde lid (*Stb.* 2006, 549).

²² *Kamerstukken II* 2004/05, 29 978, nrs. 3 en 5.

²³ Zie hierover uitgebreid Raad voor het openbaar bestuur, *Het openbaar bestuur in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I*, Den Haag, Rob, 2002, door het toenmalige kabinet in weinig woorden weggeschreven. Na te hebben opgemerkt dat men geen kabinetsreactie zou geven, werd toegevoegd 'dat de adviezen van de Rob overigens [in] een richting wijzen die weinig aantrekkelijk lijkt omdat zij het risico van een te vergaande verstarring in zich draagt' (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 62, p. 3).

²⁴ Vgl. A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 3^e druk, Deventer, Kluwer, 2004, p. 180.

volgens de dualiseringsoperatie, dat de raad de verordeningen vaststelt en het college controleert, terwijl het college alleen uitvoerende bevoegdheid moet hebben, dan staat een grootscheepse delegatie van verordenende bevoegdheid aan het college daarmee natuurlijk op gespannen voet. Art. 156 zou dan ook moeten worden aangepast in die zin, dat de raadsverordening steeds de hoofdpunten van de regeling moet bevatten;²⁵ met andere woorden, ook indien het niet gaat om verordeningen, door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven, zou delegatie slechts moeten plaatsvinden voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door de raad in zijn verordeningen aangewezen onderwerpen.²⁶

3. Het interbestuurlijk toezicht

Aanpak

Wie met een afstandelijke blik naar de ontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht kijkt, ziet de afgelopen vijftien jaar een constant terugdringen van het toezicht op gemeenten en provincies. In breed opgezette visies op interbestuurlijk toezicht zijn de afgelopen jaren door de regering rigoureuze aanpakken voorgesteld. In de *Kaderstellende visie op toezicht*,²⁷ en later in het kabinetsstandpunt²⁸ op het rapport *Interbestuurlijk toezicht herijkt* van de Bestuurlijke Werkgroep-Alders,²⁹ wordt met name veel verwacht van zogeheten ‘horizontale’ vormen van verantwoording: controle door gemeenteraad en provinciale staten in het gedualiseerde bestel, maar ook instrumenten als benchmarking en visitaties. In beginsel moet maar één bestuurslaag (Rijk of provincie bij gemeenten, Rijk bij provincies) toezicht uitoefenen. Omdat toezichts‘lasten’ voor decentrale overheden vooral zouden bestaan uit informatieverplichtingen jegens uiteenlopende toezichthouders, moest er een Interbestuurlijke signalerende toezichthouder (IST) komen. Ter implementatie van het kabinetsstandpunt op ‘Alders’ werd een commissie-Oosting ingesteld, die de bestaande wetgeving moest doorlichten. Uitkomst van deze exercitie is een pleidooi voor ‘revitalisering’ van de generieke toezichtsinstrumenten van de Gemeentewet en de Provinciewet: meer schorsen en vernietigen dus, en meer gebruik maken van de taakverwaarlozingsregeling, dit ten koste van specifieke instrumenten in de bijzondere wet, zoals goedkeuring, aanwijzingen,

²⁵ Vgl. voor de centrale overheid aanwijzing 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en *Orde in de regelgeving*, eindrapport van de Commissie wetgevingsvraagstukken (cie-Polak), Den Haag, 1985.

²⁶ Vgl. Dölle en Elzinga, 2004, p. 179-180 en J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Gemeentelijke verordeningen*. Ars Aequi Cahiers Staats- en bestuursrecht dl. 1, 3^e druk, Nijmegen, Ars Aequi, 2004, p. 24.

²⁷ *Minder last, meer effect!*, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

²⁸ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 300 VII, nr. 65.

²⁹ Bestuurlijke werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw zicht op overheden*, Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 VII, nr. 50.

‘uitnodiging’, etc. De IST verdween wel van tafel.³⁰ In het kabinetstandpunt werd het rapport-Oosting omarmd.³¹

Doorgesloten decentralisatie

De waarde die hier zichtbaar voorop wordt gesteld, is democratie, in het bijzonder decentralisatie, met effectiviteit/efficiency als goede tweede. Achterliggende gedachte is, dat de dualisering van het gemeentelijk en provinciaal bestuur moet doorwerken in de interbestuurlijke toezichtarrangementen in de bijzondere wetgeving. ‘Daar waar de uitvoering van medebewindstaken is opgedragen aan de colleges van B en W, komt een belangrijke rol toe aan horizontale vormen van controle door en verantwoording jegens de gemeenteraad. Men zou hier kunnen spreken van intrabestuurlijk toezicht. In beginsel moeten deze vormen van controle toereikend worden geacht voor de borging van de kwaliteit van deze uitvoering in individuele gevallen, waaronder met name vergunningverlening en handhaving,’ aldus de commissie-Oosting.³² Dit lijkt een feitelijke analyse, maar zij is eigenlijk normatief van aard, zoals de commissie-Oosting zelf ook erkent: ‘De commissie onderkent bij dit alles dat de dualisering nog in ontwikkeling verkeert, en dat signalen zijn te horen die getuigen van een zekere scepsis over haar positieve bijdrage aan de borging van de kwaliteit van het gemeentelijke of provinciale bestuur. Zou dit echter leiden tot aarzeling om te vertrouwen op het duale stelsel, en het investeren in haar kwaliteit, dan zou dat kunnen leiden tot een selffulfilling prophecy, en daarmee tot aantasting van dit nieuwe structuurkenmerk van het decentrale bestuur.’³³ Die scepsis lijkt me juist. Is het echt een realistische verwachting dat de gemeenteraad een ten onrechte verleende of geweigerde bouwvergunning of subsidie gaat redresseren? Zo dat al mogelijk was, heeft de dualisering er zoals wij zagen juist voor gezorgd dat de raad in beginsel niet meer over individuele besluiten gaat.

En dan is de redenering voorts, dat als decentrale overheden grote fouten maken, wél met interbestuurlijk toezicht wordt ingegrepen. Men gaat er kennelijk vanuit dat ‘horizontale verantwoording’ haar werk dan ineens niet meer doet. Kleine fouten zullen ze dus intern wel herstellen, grote niet. Opmerkelijk is de aandacht voor handhavingsbesluiten: als een gemeentebestuur niet wenst te handhaven, moet worden ingegrepen met vernietiging of taakverwaarlozing. Dat levert dan de merkwaardige situatie op dat een

³⁰ Commissie Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht (commissie-Oosting), *Van specifiek naar generiek*, Den Haag, ministerie van BZK 2007; zie voor de aanbiedingsbrief *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 VII, nr. 8.

³¹ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 VII, nr. 61. Zie over het rapport en het kabinetstandpunt J.M.H.F. Teunissen en C.B.M. van Haaren-Dresens, ‘Van specifiek naar generiek, Het rapport van de commissie Oosting en de kabinetsreactie over het interbestuurlijk toezicht’, *De Gemeentestem*, 2008, 7299, nr. 76.

³² Commissie-Oosting, 2007, p. 65-66.

³³ Commissie-Oosting (2007) p. 66.

onterecht verleende bouwvergunning in stand blijft, maar als de bouwer er van afwijkt moet de gemeente haar onjuiste besluit handhaven, op straffe van ingrijpen door middel van generieke toezichtsinstrumenten. Onjuiste besluiten die niet voldoen aan de zware criteria voor ingrijpen van hogerhand, laten we dus over aan het vrije spel van (lokale) krachten. Die krachten kunnen zijn de gemeenteraad, een rekenkamer, een lokale ombudsman of de bestuursrechter, als belanghebbenden tijdig bezwaar maken en beroep instellen. Van de gemeenteraad hoeven we het heil niet te verwachten, zoals de commissie-Oosting zelf ook aangeeft. Een rekenkamer is niet bedoeld om onjuiste individuele besluiten te beoordelen. Een ombudsman kan geen bindende uitspraken doen. De commissie-Oosting wenst uitdrukkelijk niet dat een rijks- of provinciale inspectie procedeert tegen gemeentelijke besluiten.³⁴ Dan resteert de rechtsbescherming van de burger. Daar moeten we uit een oogpunt van kwaliteitsbewaking van het openbaar bestuur niet veel, en steeds minder, van verwachten. De burger heeft maar zes weken om bezwaar of beroep in te stellen: te laat is kans verkeken. Hij moet om kennis te hebben van de besluiten die hem raken heel erg bedacht zijn op publicaties in lokale kranten, ook als ze bij hem niet worden bezorgd.³⁵ Hij moet griffiegeld betalen. Hij moet de onderdelen van het besluit die hij wil aanvechten al meteen aan de orde stellen, op straffe van verlies van rechtsbescherming. Een nieuwe belemmering is dan nog recentelijk opgeworpen via de constructie van art. 6:13 Algemene wet bestuursrecht: wat zich voordoet als een inspraakronde, een faciliteit die de overheid biedt om met burgers te spreken over wat hen beweegt, is tevens een eis om later rechtsbescherming te kunnen inroepen; wie niet inspreekt, wordt later niet-ontvankelijk verklaard bij de rechter.³⁶ Ten slotte kan men dezer dagen een hernieuwde roep om bestuurlijke draagkracht ten detrimente van burgers ('klagers') horen, versterkt door de kredietcrisis.³⁷ Ze moeten hun eigen fouten kunnen maken, lijkt het adagium in Den Haag dus te zijn als het gaat om toezicht op gemeenten. Hier schiet democratie, in het bijzonder decentralisatie door, ten koste van rechtsstaat.³⁸

³⁴ Commissie-Oosting, 2007, p. 63.

³⁵ ABRS 25 april 2007, LJN BA3772, JB 2007, 122 en ABRS 9 mei 2007, LJN BA4707, JB 2007, 125.

³⁶ De effectiviteit van het overheidsbeleid heeft dus al een zéér zware positie gekregen bij de opzet van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De bestuurder die meent dat we 'de Algemene wet bestuursrecht maar moeten afschaffen' moet zich wel realiseren welk – bestuursvriendelijke – kind met dat badwater wordt weggegooid.

³⁷ PvdA wil vaart achter grote bouwprojecten. Klagers moeten inbinden (diverse kranten op 24 februari 2009).

³⁸ Zie al uitgebreid over de relatie tussen toezicht en rechtsbescherming in rechtsstatelijk perspectief S.E. Zijlstra, 'Rechtsbescherming en de kwaliteit van het overheidsbestuur', in: Van Ommeren en Zijlstra, 2003, p. 269-282.

Overigens is decentralisatie zelf ook slecht gediend met de ‘revitalisering’ van het repressieve toezicht en de taakverwaarlozingsregeling. Die revitalisering moet vanwege de gewenste terugdringing van het specifieke toezicht. Specifiek toezicht is uit een oogpunt van decentralisatie in die zin aantrekkelijk, dat het vaak is geclausuleerd, dat wil zeggen dat onthouding van goedkeuring of het geven van een aanwijzing is gebonden aan specifieke, wettelijk omschreven gronden.³⁹ Het algemene repressieve toezicht is in wezen ongeclausuleerd: vernietiging kan plaatsvinden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De clausulering zal plaatsvinden in het sectorspecifieke beleid dat de vakdepartementen gaan ontwikkelen in het kader van de revitalisering van het generieke toezicht.⁴⁰ Wettelijke waarborgen worden dus vervangen door beleidsregels van de vakdepartementen; dat lijkt me geen winst. Daar komt nog bij dat de taakverwaarlozingsregeling uit de Gemeente- en Provinciewet in juridisch en bestuurlijk opzicht volstrekt onderontwikkeld zijn. Een *vitalisering* (van revitalisering kunnen we hier niet spreken) van dit instrument zal met een flinke *juridisering* gepaard gaan.

4. Het adviesstelsel

Aanpak

Wat gemakshalve het ‘kennis- en adviesstelsel’ wordt genoemd, wordt stevig op de schop genomen. Op het moment dat ik dit schrijf (februari 2009) staat de exacte invulling ervan niet vast, maar de contouren, in ieder geval die van het kabinetsbeleid, zijn wel duidelijk geworden.⁴¹ Het kabinet wil de bestaande adviesraden clusteren ‘langs de lijnen van de vijf hoofdaandachtsgebieden van overheidsbeleid (respectievelijk economisch, sociaal-cultureel, fysieke omgeving, bestuurlijk-juridisch en internationaal). Door het bij elkaar brengen van raden en secretariaten in bredere verbanden kan interactie beter worden geborgd. Strategische advisering over de grenzen van beleidsterreinen leidt tot innovatieve inzichten en bereidt de weg voor systeemsprongen. Het kabinet realiseert zich daarbij overigens dat elke indeling nieuwe grensproblemen oplevert. Om de clusters staan dan ook geen hekken.’⁴²

Concreet betekent dit het volgende. Enkele zogeheten ‘technische adviesraden’ mogen als afzonderlijke organen blijven bestaan. Dat geldt niet voor de strategische adviesraden. Op het beleidsdomein *fysieke omgeving* worden de drie adviesraden (de VROM-raad, de Raad voor verkeer en waterstaat en de Raad voor het landelijk gebied) samengevoegd. Ook het ‘opdrachtgeverschap’ wordt samengevoegd, in een opdrachtgeversberaad van de betrokken

³⁹ De commissie-Oosting, 2007, p. 69 wijst hier zelf ook al op.

⁴⁰ Commissie-Oosting, 2007, p. 75; het kabinet is daar wat minder stellig over (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VII, nr. 61 p. 7).

⁴¹ Nota *De kwaliteit van de verbinding. Advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw*, aangeboden bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31 490, nr. 3.

⁴² *De kwaliteit van de verbinding* p. 17-18.

departementen. Bij het *sociaal-culturele domein* worden de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor de Volksgezondheid & de Zorg samengevoegd in een nieuwe Raad voor de volksgezondheid, zorg en maatschappelijke ontwikkeling. De Onderwijsraad blijft buiten schot,⁴³ maar men zal wel ‘intensiever dan nu met de Onderwijsraad [...] moeten samenwerken op een terrein waarin maatschappelijke organisaties in brede zin een belangrijke rol spelen.’ Op het *sociaal-economisch* terrein komt geen apart adviescluster; SER en CPB blijven gewoon voortbestaan. Voor de twee domeinen *bestuurlijk-juridisch* en *internationaal* wordt geconstateerd dat er twee adviesraden bestaan (Adviesraad voor internationale vraagstukken en Raad voor het openbaar bestuur). ‘Deze zijn echter geënt op de nu bestaande praktijk t.a.v. adviesraden en niet op datgene wat het kabinet voorstaat ten aanzien van de toekomstige adviesstructuur in algemene zin. Om die reden zal voor (en in overleg met) die twee raden een nadere bezinning plaatsvinden over taakopvatting, werkgebied, samenstelling e.d. waarbij het streven is de adviesstructuur op die twee domeinen in lijn te brengen met de algemene benadering c.q. datgene wat voor de overige domeinen wordt voorgesteld.’ Ten slotte worden de geclusterde adviesorganen sterk in omvang beperkt: zij zullen bestaan uit een kleine kern van leden, die zich per advies versterken met door hen gekozen ad hoc leden (het zogeheten ‘kaartenbakmodel’). De adviescolleges worden aldus geclusterd tot facetraden, overeenkomstig het model dat de commissie-De Wolff al in 1970 had ontwikkeld voor de planning van het overheidsbeleid⁴⁴ en dat onder leiding van De Haan in het kader van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie-Vonhoff) werd uitgewerkt als blauwdruk voor de organisatie van de rijksdienst.⁴⁵ De gekozen gebieden zijn ook gelijk aan die van ‘Vonhoff’.

Doorgeschoten effectiviteit

Dat clustering van adviescolleges gaat leiden tot ‘nieuwe, frisse inzichten’ (de term komt zeven maal voor in de notitie) wil er bij mij niet meteen in, nog los van de vraag wat die ‘nieuwe, frisse inzichten’ precies zijn. Mij gaat het hier om de functie van adviesorganen in het licht van de waarden ‘rechtsstaat’, ‘democratie’ en ‘effectiviteit.’

Als zij, zoals al bij de vorige saneringsoperatie werd vastgesteld, in beginsel⁴⁶ geen representatiefunctie hebben, valt hun advisering dus niet als vorm van ‘inspraak’ (democratie) te beschouwen.

⁴³ Vanzelfsprekend: als men ooit het hele adviesstelsel afschaft, zal de Onderwijsraad wel als laatste overblijven.

⁴⁴ Rapport van de Commissie Voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur, *Kamerstukken II 1970/71*, 10 914.

⁴⁵ *Elk kent de laan die derwaart gaat*, Eindrapport Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Den Haag 1980, p. 150.

⁴⁶ Met uitzondering van de SER.

Hun primaire functie moet worden herleid tot effectiviteit; als het goed is draagt de advisering bij aan het slagen van het overheidsbeleid, doordat kansen en risico's worden geanalyseerd en verbetervoorstellen worden gedaan. De operatie lijkt geheel door effectiviteits- (en efficiency)overwegingen te worden gedragen. Dit kan men duidelijk zien in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, die eraan ten grondslag heeft gelegen: 'De probleemanalyse over het kennis- en adviesstelsel is de laatste jaren op verschillende plaatsen gemaakt. Positief is het hebben van een vorm van 'georganiseerde tegenspraak'. Daar staan veelgehoorde signalen tegenover dat er teveel adviezen en studies zijn, dat de verdeling naar beleidsterreinen vooral historisch is gegroeid en daarmee enigszins willekeurig, dat de kwaliteit wisselend is, dat het beleidsadvies soms te weinig bruikbaar is voor beleid en dat er te weinig aan brede, ontokerde strategische advisering voor de middellange termijn gedaan wordt gedaan. Ook de rijksdienst is nog onvoldoende in staat de wisselwerking tussen kennis en beleid effectief te organiseren. Dit alles is overweging geweest voor een herontwerp van de adviesinfrastructuur.'⁴⁷

De andere waarden krijgen in de discussie minder de aandacht. Dat geldt in de eerste plaats rechtsstaat, meer in het bijzonder machtenscheiding en checks and balances. Adviescolleges zijn uit de aard der zaak hindermacht⁴⁸: de 'georganiseerde tegenspraak' waar de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* het over heeft. Dat heeft niet alleen te maken met het letterlijk bieden van een tegengeluid bij aangekondigd kabinetsbeleid, hoewel dat zeker soms het geval zal zijn.⁴⁹ Het gaat ook om het adviseren over nog niet bestaand kabinetsbeleid: ook daar kan een adviescollege de politiek voor de voeten lopen, en mitsdien als hindermacht worden ervaren. Die macht heeft men alleen in temporele zin: als het kabinet A wil en het adviescollege B, dan moet wel even gewacht worden op het advies, maar vervolgens kan het kabinet – mits goed beargumenteerd, maar daar ontbreekt het in zijn ogen nooit aan – vervolgens verder met A. In temporele zin wordt er met het nieuwe adviesstelsel natuurlijk geen winst geboekt, behoudens door het verminderen van het aantal adviesaanvragen, maar daar is weer geen stelselherziening voor nodig. Sterker: het kaartenbakmodel leidt ten opzichte van het oude stelsel tot vertraging, want nu moet men bij een adviesaanvraag eerst nog mensen bereid vinden aan de betrokken advisering deel te nemen. Maar zelfs al wijkt het kabinet af van een advies, dan kan dat advies niettemin een belangrijke waarde hebben in het debat. Daarvoor is wel gezag nodig. Hoe

⁴⁷ *Nota Vernieuwing Rijksdienst, Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 3, p. 10.*

⁴⁸ Zie voor adviescolleges als hindermacht expliciet o.a. H.D. Tjeenk Willink, 'Welkomstwoord', in *Adviseren aan de andere overheid. Verslag van de invitationale conference gehouden op 16 juni 2005*, Zoetermeer, 2005, p. 10.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld het eerder aangehaalde advies *De gekozen burgemeester: een kwestie van kiezen*, en het advies van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij*, 2008, dat vraagtekens plaatst bij de aanpak van de verkokering door het kabinet.

gezaghebbend zullen de nieuwe geclusterde adviesorganen zijn? Mits de vaste raden van een bepaalde minimumomvang zijn, ga ik er voorlopig vanuit dat dat gezag gewaarborgd blijft, zolang de kaartenbak en de keuze daaruit maar worden bepaald door de adviescolleges zelf. Probleem van de voortdurende ad-hoccommissies, zoals op het terrein van de Rob de bestuurlijke werkgroep-Alders, de commissie-Oosting, de stuurgroep-Leemhuis, etc. is niet dat zij geen goed werk doen (dat doen zij meestal wel) of te duur zijn (het vacatiegeld overeenkomstig het Vacatiegeldenbesluit 1988⁵⁰ is bepaald geen vetpot), maar dat de onafhankelijkheid niet is gegarandeerd, dat wil zeggen dat het risico bestaat dat de commissie wordt geselecteerd op basis van andere criteria dan deskundigheid, het secretariaat wordt gevoerd door departementsambtenaren die al in de adviseringsfase kunnen inbrengen wat het departement een wenselijke en onwenselijke uitkomst vindt, en dat er geen consistente advieslijn is, waardoor de verkokering eerder vergroot dan verminderd wordt. Ook de waarde democratie, meer in het bijzonder de zeggenschap van het parlement met betrekking tot beleidsvorming en wetgeving, komt in de discussie onvoldoende uit de verf. Het Nederlandse parlement heeft een relatief lichte ondersteuning: het grootste deel betreft politieke ondersteuning van fractiemedewerkers en persoonlijk assistenten, maar als parlement moet men het doen met een uiterst bescheiden bestaafing die dan nog voor het grootste deel met het in gang houden van de parlementaire organisatie bezig is. Bij ontbreken van een stevige parlementaire ondersteuning, is een goed functionerend adviesstelsel een onmisbaar instrument voor de Tweede en Eerste Kamer. Het lijkt er overigens op dat dit in de Tweede Kamer in zekere mate wordt onderkend.⁵¹

5. Ten slotte

De waarden ‘democratie’, ‘rechtsstaat’ en ‘effectiviteit/efficiency’ zijn een uitstekend richtsnoer voor de ontwikkeling van het overheidsbeleid, en een dito toetsingskader voor het beoordelen van voorgenomen beleid. Gelegd over enkele beleidsdossiers in het openbaar bestuur, laten zij zien welke waarden achter de gekozen aanpak liggen, en welke waarden daarbij onvoldoende aan hun trekken kwamen.

De dualiseringsoperatie was ingegeven door machtscheiding en democratie. De machtscheiding is doorgeschoten, terwijl de checks and balances het kind van de rekening dreigden te worden.

⁵⁰ De daarop gebaseerde Regeling maximumbedragen vacatiegeld 2004 bepaalt als vergoeding per vergadering voor een lid □ 135,- voor een gewone, en □ 200,- voor een zware commissie: de voorzitter ontvangt daar 30% bovenop.

⁵¹ Zie het Algemeen Overleg over *De kwaliteit van de verbinding, Kamerstukken II* 2008/09, 31 490, nr. 7 en W.H. de Beaufort, ‘Kan de Tweede Kamer nog geholpen worden?’, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 845, nr. 1, p. 5.

De terugdringing van het (specifieke) interbestuurlijk toezicht ten gunste van het generieke toezicht is een vorm van doorgeschoten decentralisatie, ten koste van de rechtsstaat, maar, paradoxaal genoeg, ook van de decentralisatie zelf. Het geclusterde adviesstelsel zoals door het kabinet voorgesteld biedt een voorbeeld van doorgeschoten effectiviteit en efficiency, ten koste van machtscheiding/checks and balances en democratie.

Aanknopen bij de waarden democratie, rechtsstaat en effectiviteit is een gelukkige keuze geweest als advieskader voor de Raad voor het openbaar bestuur. Het zou dan ook goed zijn als deze waarden door opvolgende raden, in welke vorm ook, de komende jaren opnieuw tot uitgangspunt zouden worden genomen.

Gezondheid als publieke waarde?

Rien Meijerink

De zorg in verbouwing

Het wegen van publieke waarden is in de zorgsector bijzonder actueel. Er voltrekken zich ingrijpende veranderingen waardoor het vaststellen van het publieke belang veel aandacht vergt. De transitie betreft momenteel vooral de verzekerde zorg. Na een politiek debat dat ten minste vijftientig jaar duurde, ging op 1 januari 2006 een nieuwe basisverzekering voor de curatieve zorg van start: de Zorgverzekeringswet (Zvw). Deze wet kwam in de plaats van de Ziekenfondswet (Zfw). Zij legt de zorgaanspraken van de Nederlandse burger vast. Daarmee is, in formele zin, de toegankelijkheid van de zorg geborgd. Het zogenaamde basispakket van zorgaanspraken curatieve zorg omvat in principe alle noodzakelijke medische zorg. De Zvw kent, in tegenstelling tot de Zfw, geen loongrens. De zorgverzekering is verplicht voor iedere inwoner. De premie is deels inkomensafhankelijk, deels nominaal. Met behulp van deze wet moeten private partijen (zorgverzekeraars en zorgaanbieders) die als publiek te boek staan de zorg gaan borgen. Deze private partijen doen dit door contracten te sluiten over prijs, omvang en kwaliteit van te leveren zorg. De zorgverzekeraar vertegenwoordigt de patiënt/consument, de zorgaanbieder vervult de rol van producent. We schatten dat dit ingrijpende veranderingsproces nu na ruim drie jaar ongeveer halverwege is. Het omvat o.m. liberalisatie van deelsectoren, prijsvorming op deelmarkten, moeizame productomschrijvingen en een behoorlijk transparantievraagstuk.

Ook de zorg die wordt verleend onder de AWBZ en de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) (gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg, ouderenzorg en thuiszorg) is onderwerp van forse discussies. Verschuiving naar de Zorgverzekeringswet (delen van de ggz), voortdurende bezuinigingen op het voorzieningspakket en liberalisering van deelsectoren behoren tot de actualiteit.

In deze transitie behoudt de rijksoverheid een 'stelselverantwoordelijkheid', naast de aan private partijen overgedragen operationele verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, de betaalbaarheid en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Het is interessant om vast te stellen dat ook in andere publieke sectoren zoals het onderwijs en het wonen de term 'stelselverantwoordelijkheid' opgeld doet. Overigens met dezelfde onduidelijkheid en onzekerheid over hoe deze verantwoordelijkheid vorm te geven. Ook in het nieuwe zorgstelsel is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat nog lang niet duidelijk. Vast staat dat er, meer dan in het verleden, flink wat overlap bestaat. In deze bijdrage wil ik proberen wat verduidelijking aan te brengen.

De omschrijving van het publiek belang

Publiek belang zou men kunnen omschrijven als hetgeen het democratisch bestel ziet als zijn taak, zijn opdracht. Voor de sector gezondheidszorg beschrijft artikel 22 van de Grondwet die taak: maatregelen treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Decennia van wetsinterpretatie hebben deze grondwettelijke taak betekenis gegeven: creëren van voorwaarden waaronder anderen dan de overheid, meer in het bijzonder artsen en andere behandelaars, zorg kunnen (laten) leveren, althans de gezondheid kunnen bevorderen.

Dit roept vragen op. Heeft de publieke taak, het publiek belang, betrekking op 'gezondheid' of op 'zorg'(c.q. zorgaanbod)? En als de taak betrekking heeft op gezondheid, is dat dan de gezondheid van individuele burgers of die van de Nederlandse bevolking. Ook hier komt de transitie, die ik zojuist besprak, om de hoek kijken. De publieke belangen in de sector gezondheidszorg hadden tot de stelselwijziging betrekking op zorgaanbod. Maar in het gewijzigde stelsel zou gezondheid het publieke belang moeten zijn. Gezondheid, dat wil zeggen: het resultaat van zorgaanbod en van andere inspanningen, zoals de bescherming van de bevolking tegen epidemieën.

Was het publiek belang voor de stelselwijziging dus verbonden met input – het zorgaanbod – , nu vertalen wij het in outputtermen. Dat zou moeten betekenen dat de publieke belangen ook langs die weg concreet moeten worden gemaakt. En dat is niet of nog niet het geval. We zijn gewend de publieke belangen in deze sector nog steeds in aanbodgerelateerde termen te meten. Een ander dilemma ligt in het onderscheid individuele gezondheid en volksgezondheid (het collectief). Op welk van deze twee heeft het publiek belang betrekking? Voor zover de individuele gezondheid betrekking heeft op een 'recht' van burgers (een aanspraak), is er sprake van een publiek belang. Maar dat is dan toch in feite een recht op zorg. Niet op gezondheid.

Dit maakt duidelijk dat het niet eenvoudig is het publiek belang in de sector gezondheidszorg klip en klaar te definiëren. Zolang men vasthoudt aan aanbodregulering, heeft men het relatief eenvoudig en kan men het publiek belang associëren met zoiets als instandhouding van zorgaanbod. En ook als men zich hult in abstracte omschrijvingen, als kwaliteit of toegankelijkheid, wordt het probleem niet direct zichtbaar. Maar wij hebben min of meer afstand gedaan van de aanbodregulering en zullen publiek belang dus moeten beschrijven in vraaggerelateerde termen. En bovendien vereist borging van publiek belang door private partijen dat de omschrijving van het publieke belang voor de burger precies is en niet abstract.

Wij zullen ons dus goed moeten realiseren dat publieke belangen bij uitstek een dynamisch karakter hebben en bovendien minder exclusief zijn dan wij geneigd zijn te denken.

Markt en overheid

En dat roept een vraag op: in hoeverre is het onderscheid tussen markt en overheid hier relevant? Nog niet zo lang geleden associeerden wij publiek en privaat rechtstreeks met overheid respectievelijk markt. Dus de allocatie- en verstrekkingenmethodiek zou het onderscheid kunnen aanbrengen. Het budgetmechanisme is publiek en het marktmechanisme privaat. We hebben inmiddels allang geleerd dat publieke goederen wel degelijk via de markt geleverd kunnen worden. Dat geldt zeker voor de gezondheidszorg. Wij weten al sinds lange tijd in deze sector dat veld- of marktpartijen, ‘in opdracht van’, publieke belangen kunnen dienen. In feite ligt hier ook de oorsprong van de medische zorg. Die is afkomstig uit de civil society en uit de markt. Nu het nieuwe zorgstelsel gebaseerd is op concurrentie en marktwerking geldt dit a fortiori. De conclusie moet zijn: het klassieke onderscheid tussen markt- en overheidsordering brengt ons niet verder bij onze zoektocht naar de publieke belangen in de gezondheidszorg.

Wat is dan de grens tussen publiek en privaat?

Wat brengt ons wel verder? Naar mijn mening is de omvang en de intensiteit van overheidsregulering een goede grensindicator. Omvang en intensiteit van overheidsregulering zitten op een glijdende schaal en zijn per definitie dynamisch. Natuurlijk, het hele maatschappelijke leven wordt door de overheid gereguleerd; dus is een nadere duiding nodig. Ik zal dat voor de gezondheidszorg proberen te doen.

Omvang en intensiteit van overheidregulering openbaren zich op verschillende manieren: in centrale wet- en regelgeving, in de financieringsstructuur, in de gedetailleerdheid van de regelgeving, in Kamervragen, maar ook in de uitvoerings- en toezichtstructuur. Kijken wij naar de sector zorg, dan treffen wij daarin een gedifferentieerd beeld aan. In de AWBZ – de langdurige zorg – hebben omvang en intensiteit van overheidsregulering een hoge vlucht genomen. In dit segment van de zorgsector kan men materieel niet meer spreken van verzekeringsfinanciering. Het AWBZ-pakket behoort tot de publieke waarden. Besluiten om bepaalde verstrekkingen of voorzieningen buiten dit pakket te brengen, zijn in feite privatiseringen.

In de Zorgverzekeringswet – de curatieve, medische zorg – zien wij een ander beeld: meer ruimte voor decentrale partijen (zorgverzekeraars en zorgaanbieders) om onderling zaken te doen. Het dominante ordeningsprincipe moet hier worden het zorginkoopcontract dat deze twee partijen sluiten. Dit contract fungeert in de stelsellogica als het vehikel voor de borging van publieke belangen. In dit segment zullen uiteindelijk marktprikkels de contractpartners op het rechte spoor moeten zetten.

Deze marktprikkels zijn echter ingebed in een kader van stringente publieke randvoorwaarden, voor de politiek de kroonjuwelen van het nieuwe zorgstelsel:

- Een verplicht en wettelijk basispakket met zorgaanspraken voor iedere burger
- keuzemogelijkheid voor de verzekerde op de verzekeringsmarkt
- acceptatieplicht m.b.t. het basispakket voor verzekeraars
- een zekere mate van premieregulering door de overheid (de procentuele premie)
- verbod op premiedifferentiatie voor de zorgverzekeraar.

Deze regulering betekent dat de zorg in het basispakket tot de publieke waarden behoort.

Naast de AWBZ en de Zvw kent de zorgsector de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Deze wet regelt de zorg- en ondersteuningstaken voor de gemeente en de daaronder vallende voorzieningen behoren per definitie geheel tot domein van de overheidsregulering.

Hoewel het beeld op het vlak van de omvang en de intensiteit van de overheidsregulering divers is in de zorgsector, moet de conclusie zijn dat publieke belangen zich concentreren in de (basis)pakketten van de AWBZ, Zvw en WMO. Democratische besluitvorming over deze zorgpakketten bepalen de publieke waarden. Dit doet niets af aan het feit dat private partijen de maatschappelijke dienst in kwestie – zorgverlening – uitvoeren. Interessant is het om in dit verband te constateren dat een groeiend deel van de zorgsector kennelijk niet meer tot het publieke domein behoort. Dat zijn de vormen van zorg die de overheid uit het basispakket (Zvw of AWBZ) heeft gelicht en die soms in een particuliere aanvullende verzekering terecht zijn gekomen. Het gaat dan bij voorbeeld om delen van de mondzorg, de fysiotherapie, de pil en diensten op het terrein van wonen en zorg. Het is van belang om nader in te zoomen op de besluitvorming ter zake.

Waar ligt de grens tussen publiek en privaat precies?

Dat stelt ons namelijk in staat om wat preciezer de plaats van de grens tussen het publiek en het privaat domein te bepalen. Ik doe dat met de hulp van de besluitvorming over het basispakket van de Zvw. Dat is het pakket van wettelijke zorgaanspraken voor de burger. Wat behoort wel, wat niet in dit pakket? Wat zijn de criteria? In 2006 en 2007 bracht de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) hierover advies uit aan de minister van VWS. In deze adviezen beschrijft de RVZ de volgende besluitvormingsroute.

Wij zien twee criteria voor opname in het basispakket: ‘noodzakelijkheid’ (dat is in feite de zorgbehoefte) en ‘effectiviteit’ (werkt het?). Noodzakelijkheid operationaliseert de ernst van de ziekte, met de ‘ziektelast’ als maatstaf. Effectiviteit is te operationaliseren als ‘waar voor je geld’, met kosten per QALY (Quality Adjusted Life Year) als maatstaf. Dit zijn de criteria.

De ziektelast impliceert: hoe ernstiger, dus hoe dichter bij de dood, hoe meer reden om in het pakket te worden opgenomen. De effectiviteit impliceert: hoe goedkoper en hoe meer reden. Hoe bepalen wij vervolgens welke zorginterventies wel en welke niet uit de collectieve middelen moet worden betaald? Hoe ziet dit proces van besluitvorming er uit? Het heeft twee fasen. De eerste is de assessmentfase. Daarin worden zorginterventies getoetst aan de twee criteria noodzakelijkheid en effectiviteit. Deze zijn gekwantificeerd waardoor de toetsing geobjectiveerd plaatsvindt. Dit leidt tot een principebesluit over opname in het basispakket.

Dan komt de tweede fase: die van de appraisal. Is het principebesluit in overeenstemming met de meer algemene principes rechtvaardigheid en solidariteit? Met deze tweede toetsing aan ‘maatschappelijke belangen’ maakt men het mogelijk de resultaten van de eerste fase – de technisch-objectieve toetsing – eventueel te corrigeren. De twee fasen zouden onafhankelijk van politieke overwegingen moeten verlopen en dus in handen moeten zijn van een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) en wel het College voor Zorgverzekeringen (CVZ). Uiteindelijk volgt wel politieke besluitvorming. Het kabinet heeft deze adviezen grotendeels overgenomen en in de praktijk gebracht.

Concreet, het publiek belang heeft hier een vorm. Komt een dienst voor collectieve rekening? Dat hangt af van de QALY-score van de dienst, van de ernst van de aandoening en van de ziektelast. Een lage score? Dan niet voor collectieve rekening. Dit alles in openbaarheid te corrigeren door overwegingen van rechtvaardigheid.

Kwaliteit als publiek belang

Hiervoor is uiteengezet dat de vaststelling van (basis) zorgpakketten het publieke belang bepaalt. Over de kwaliteit van die zorg is wettelijk niet veel meer dan algemeenheden geregeld. In het nieuwe stelsel wordt erop gemikt dat de instellingen en behandelaars concurreren op kwaliteit en dat patiënten voldoende inzicht hebben om de beste kwaliteit te kiezen. Dat is naar mijn oordeel veel te optimistisch. Burgers/patiënten hebben recht op ‘publieke’ zorg van voldoende kwaliteit. Daarom bepleit ik een overheidsverantwoordelijkheid voor normering. Dus door wettelijke basisnormen voor de kwaliteit van zorg vast te leggen. Basisnormen markeren het publieke domein. Zij leggen vast op welke kwaliteit de burger recht heeft. De basisnormen zijn gerelateerd aan de wettelijke zorgaanspraken. Zij zijn in feite de operationalisering van deze aanspraken. Op dit moment kent Nederland, opmerkelijk genoeg, geen basisnormen voor de kwaliteit. Er bestaat wel een woud van prestatie-indicatoren, richtlijnen en protocollen, maar daarin wordt nauwelijks genormeerd.

De RVZ pleit er in een advies over governance (maart 2009) voor dergelijke normen op korte termijn te ontwikkelen. Belangrijkste motief daarvoor: zolang de basisnormen niet bestaan en bekend zijn bij de burger, is het publiek belang in deze – kwaliteit van zorg – in feite niet meetbaar en toetsbaar. Het

blijft dan een abstractum, waarop men niet kan sturen: de overheid niet, maar belangrijker, ook private partijen (zorgverzekeraars) en burgers niet. Het is een overheidstaak de basisvormen voor kwaliteit vast te doen stellen en door Inspectie voor de Gezondheidszorg op naleving te toetsen.

Conclusies

Publieke belangen bestaan bij de gratie van het concrete. Niet geoperationaliseerd hebben ze geen betekenis. En dat zou de borging van publieke belangen door private partijen ernstig bemoeilijken. De sturing in een sector als de gezondheidszorg staat of valt met heldere besluitvorming over de (verzekerde) basispakketten en over de geborgde kwaliteit.

Welke aanbevelingen voor de overheid kunnen hieraan worden ontleend? Ik denk in elk geval aan de volgende drie:

Transparantie op het vlak van de kwaliteit van zorg moet zo snel mogelijk ontstaan, opdat de consument kan kiezen tussen zorgaanbieders. Door te stemmen met de voeten zal hij het zorgstelsel in beweging brengen, zal de concurrentie ontstaan die nodig is voor meer kwaliteit tegen een lagere prijs. Zonder wettelijke basisnormen voor de kwaliteit komt dit proces niet van de grond.

Binnen een degelijk kader creëert de overheid stap voor stap steeds meer ruimte en visie voor veldpartijen. De Haagse politiek zal de gevolgen hiervan – faillissement bijvoorbeeld – moeten accepteren. Moeten accepteren dat, anders dan tot nu toe, het publiek belang niet is het instandhouden van instellingen, maar het leveren van kwaliteit tegen een aanvaardbare prijs. Toegankelijkheid stuurt de overheid via het basispakket.

En ten slotte: de overheid zal werk moeten maken van zijn communicatie met de burger. Hoe men het wendt of keert, de legitimatie van een stelselwijziging ligt uiteindelijk in de samenleving. Publieke belangen en de weging daarvan moeten herkenbaar zijn voor het publiek. De veranderingen in het zorgstelsel zijn groot. Deze veranderingen stuiten nogal eens op weerstand in de samenleving. De overheid zal de gemaakte keuzes beter moeten uitleggen en aangeven dat deze per saldo tot gezondheidsverbetering van de burgers zullen leiden.

Publieke waarden in ambigue tijden

Jan Willem Holtslag

Publieke waarden herwogen: andere structuren, arrangementen en culturen

Het Nederlandse bestuur maakt een zeer bijzondere fase mee. Niet alle publieke waarden worden in dezelfde mate meer gedeeld. Veel tijd en energie werd gestoken in veranderingen en vernieuwingen van het bestuur. Zelden of nooit leidt dat tot aanvaarding van voorstellen om het bestuur anders in te richten. Wel is en wordt intensief ingezet ter wille van de burger in de nieuwe maatschappelijke werkelijkheden, andere arrangementen te benutten om de vanouds publieke taken anders uit te voeren. Die arrangementen gaan een eigen bestaan leiden naast en in aanvulling op de bestaande bestuurlijke structuren. Naast de territoriale decentralisatie en de vanouds bekende vormen van de zogenaamde functionele decentralisatie. De opmerking dat het bestuurlijke huis erg druk is, ligt dan voor de hand. Veel bestuur in tijden dat ook in ons land het adagium van president Reagan werd erkend dat de overheid een deel van het probleem was, niet van de oplossing. In de samenleving trad simultaan ook de nodige verandering op. Minder van vroeger bekende sociale verbanden. Wel veel nieuwe, maar anders. Sociale differentiatie en individualisering voeden in niet geringe mate de bestuurlijke complexiteit die reeds eigen was aan de ontstane verzorgingsstaat. Zo zijn wel de meeste publieke waarden in beweging gekomen en zijn oude evenwichten tussen publieke waarden, publieke taken, structuren, arrangementen en culturen goddeels verdwenen. Behalve dus in het bestuur zelf. Nederland was op weg werkende weg nieuwe evenwichten te vinden. Dat levert veel ambiguïteiten op.

Nu, in een kredietcrisis gevolgd door een onvoorziene en in elk geval nog onvoldoende doorgronde economische recessie, moeten de bestuurlijke organen van alle democratieën de stresstest van hun leven doen. Het is bijna ironisch dat de afgelopen jaren de vertrouwenscijfers in de belangrijkste bestuurlijke instellingen tot een dieptepunt daalden. Om, na de eerste impact van terroristische dreiging of recessie tot een herstel te komen. Tijdelijk, naar het zich laat aanzien. Er zijn dus veel hervormingen geweest die effecten hadden op de cultuur, de arrangementen en de structuren waarin wordt gewerkt. Zo zijn de publieke waarden herwogen. Er werd verzelfstandigd, geprivatiseerd, op afstand gezet. Het openbaar vervoer, het ziekenfonds, de zorgsector, de werknemersverzekeringen, de energiesector, het onderwijs, het belastingstelsel, post en telefonie, taken werden gedecentraliseerd, de opbouw van de krijgsmacht werd herzien. In de organisatie van de veiligheidssectoren van politie en justitie gebeurde minder: dat zijn dan ook bestuurlijke discussies.

Woningmarkt, arbeidsmarkt en pensioenbestel worden vaak genoemd als instituties die (verdere) hervorming behoeven. Is er in de relaties van de nieuwe werkelijkheden met het bestuur zoveel lijn te vinden dat we beter in staat zouden kunnen zijn nieuwe evenwichten te vinden? Daarover gaat deze bijdrage. Een bijdrage erop gericht ook de Rob te prikkelen zich te richten op de vervlechting van publieke waarden, structuur, arrangementen en cultuur in de maatschappij als geheel.

Hervormingen en ambigüiteiten

Een groot aantal (semi)autonome organisaties, aangeduid als ZBO's en RWT's (zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak) geven een groot deel van het publieke geld uit. Sectoren als het onderwijs en de zorgsector behoorden vanouds tot de civil society hoewel er belasting- en premiefinanciering werd toegepast. Er ontstaat met enige regelmaat een ongemakkelijk debat over de verhouding tot de organen van de staat: regering en parlement. "The rise of the unelected"¹ roept dus vragen op, maar houdt ook een stellige tegenvraag in: hoe kunnen bestuurlijk verantwoordelijken en gekozenen verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering, ook als die verder of ver van de ministers afstaat en door regulators wordt gecontroleerd?

In elk geval is deze ongemakkelijke wederzijdse relatie een blijk van de ambigue episode waarin we ons bevinden. Een tweede ambigüiteit is de vraag: wat is publiek bij privaatrechtelijke taakuitoefening en bij uitvoering op afstand met toepassing van markttechnieken? Zie concurrerende ziektekostenverzekeraars en steeds meer risicodragende zorgaanbieders, zoals ziekenhuizen. Om die grenslijn in de toekomst te bewaken zijn regulators opgericht zoals de NMa en de NZa. Hier kijkt de regulator, niet bestuur en parlement, naar de feiten en niet naar arrangementen of bedoelingen, zodat ook binnen ziekenhuizen gelet moet worden op werkafspraken met andere aanbieders die praktisch voor de hand kunnen liggen, maar die marktverstoring kunnen blijken te heten. Dat vraagt een andere cultuur.

De financiële relaties en de verantwoording volgen de bestuurlijke veranderingen. Zo deed zich de vraag voor waarom ZBO's niet bij de schatkist bankieren. De controlesystemen (de zogenaamde controletoren) hebben

¹ Frank Vibert, *The Rise of the Unelected: democracy and the new separation of powers*, CUP, 2007. Ik teken aan dat sommige niet-gekozenen vanouds tot de civil society behoorden zoals in het onderwijs en de zorg. Tegenwoordig komt dit vraagstuk ook nog op een andere manier op de agenda: de verhouding tussen professionals en de bestuursorganen.

ook nog geen nieuwe receptuur gevonden.² En in sectoren als de media (omroepen, gedrukte media, internet) en de woningbouwcorporaties stelt men zich de vraag wat daarvan meer publiek en minder privaat zou moeten en kunnen zijn. Ook zijn er terreinen waarvan in het publieke en politieke discours de wenselijkheid van verdere hervormingen aan de orde van de dag is. Het functioneren van de woningmarkt, het reguleren van mobiliteit, de werking van de arbeidsmarkt. Milieu en duurzaamheid oefenen druk uit op alle andere beleidsarena's: het moet beter en het moet groener.³ Het oude evenwicht van publieke waarden, arrangementen, structuren en culturen is verbroken. Een nieuw evenwicht moet werkende weg worden gevonden. Maar de ambiguïteiten leiden tot problemen en ook tot politiek debat. De tweede orde effecten van de verandering domineren zo nog lang het bestuurlijke werk en het publieke discours.

Internationale vervlechtingen en een Europees bestuur: nieuwe arrangementen, nieuwe cultuur?

De afgelopen tientallen jaren is de juridische en feitelijke vervlechting van internationale betrekkingen tussen overheden en bedrijven sterk ontwikkeld. De feitelijk bestaande internationale rechtsorde heeft de oude nationale staatsmacht ingeperkt. Er zijn op veel terreinen vormen van functioneel bestuur ontstaan die niet vrijblijvend zijn. Het sterk gegroeide luchtvaartverkeer vormt er een voorbeeld van. Veel van die arrangementen zijn publiek-privaat van aard. Ze zijn afhankelijk van experts voor hun effectiviteit. In de huidige recessie blijkt behoefte aan meer niet-vrijblijvend functioneel bestuur en toezicht. Ook ging en gaat een grote invloed uit van interbancaire afspraken

² Het is van belang stil te staan bij drie Hoge Colleges van Staat die de veelkoppige uitvoerende overheid nauwkeurig volgen. De Raad van State als wetgevingsadviseur en als hoogste bestuursrechter, de Algemene Rekenkamer als financiële controleur en de Nationale ombudsman als toetser van het gedrag. Hun commentaren, ieder apart en samen, geven een beeld van het bestuur dat meer onderzoek en publiek debat waard zouden zijn. Niet alleen de bedoelingen kunnen tellen, ook het gebleken (on)vermogen vraagt een beredeneerde reactie. Zie ook *Tussen beleid en uitvoering*, Algemene Rekenkamer, Den Haag, 2003 en *Jaarverslagen 2006 en 2007* van de Raad van State. De Jaarverslagen van de Nationale ombudsman, alsmede de bundel *Werken aan behoorlijkheid: de Nationale ombudsman in zijn context*, Boom, Den Haag, 2007. Zie last but not least *Lerende Overheid*, WRR rapporten aan de regering, nummer 75, 2006.

³ Om misverstand te voorkomen: ook op lokaal niveau doen deze ontwikkelingen zich gevoelen. Ook voor de grootste gemeenten betekent de opschaling in de maatschappelijke dienstverlening en de zorg, het onderwijs, de politie, de energiebedrijven en afvalverwerking, het openbaar vervoer, de onafhankelijkheid van woningbouwcorporaties en de regionale woningmarkt, de regionale mobiliteitssystemen en de regionalisering van de milieuzorg een forse herdefinitie van het gemeentelijke takenpakket. Ook daar: herwogen publieke waarden, taken, arrangementen en cultuur. En ambiguïteiten.

over het bancair bedrijf. Hetzelfde geldt voor de regels voor de jaarverslaggeving en de waarderingsregels.

De ontwikkeling van de Europese samenwerking ging verder dan dat. Daar was sprake van een gelijktijdige verdieping van de integratie en een uitbreiding van het aantal lidstaten, maar ook van een uitkristalliserende Europese bestuurslaag. Dit reëel bestaande Europa doet zich wetgevend, besturend en rechtsprekend en toezichhoudend steeds nadrukkelijker gelden. Ook de uitvoeringsorganisaties in de lidstaten ontdekken met de dag meer dat zij niet alleen een Nederlandse ZBO of RWT zijn, maar dat de vervlechtingen op Europees niveau groeien en nieuwe afhankelijkheden met zich mee brengen. De kern van het Europese avontuur is dat de Unie uit lidstaten bestaat die een rechtsorde scheppen die deel wordt van de nationale rechtsordes. Dat is verregaand het geval.

De instellingen van de Europese Unie vormen een vrij complete Trias Politica die zich ook in die termen laat beschrijven en analyseren. Het reëel bestaande Europa maakt dan ook deel uit van de werkelijke constitutionele opzet van de lidstaten. Wie in Nederland minister wordt, zal ook lid zijn van de Raad van Ministers van de Unie; de premier lid van de Europese Raad, het college bij uitstek waar de locus van uiteindelijke bestuursmacht is komen te liggen.⁴ Er zijn dus ook meer mogelijkheden tot democratische politiek dan wel wordt aangenomen als de opvatting wordt gevolgd dat de verdragen en de nationale grondwetten een samenhangend geheel vormen. Via organen zoals het Comité voor de Regio's zijn talloze bestuurders bij de Unie-activiteiten aangehaakt. De contacten leiden ook tot samenwerking zoals door burgemeester Cohen bepleit: het weren van de onderwereld in de lokale bovenwereld vraagt samenwerking tussen landen en lokale overheden.⁵

Onder alle beleidslijnen en dus in bijna alle aspecten van de uitvoering van beleid, is de invloed van de gegroeide Europese dimensie van de nationale rechtsorde nooit ver weg. De Europese wet- en regelgeving, de robuuste

⁴ Prof. Mr L.F.M Besselink spreekt in zijn inaugurele rede dan ook treffend van een 'samengestelde constitutie' die een feitelijk geheel vormt van Europese en nationale constitutionele verhoudingen. In Nederland is die ontwikkeling 'by stealth' mogelijk geweest door het open karakter van onze constitutie. Niet alleen werd de werking van de (Europese) verdragen vrij efficiënt mogelijk gemaakt. Ook merkt hij op dat er niets aan in de weg hoeft te staan bestuurders van het Europese niveau te laten optreden in nationale parlementaire vergaderingen. Dit was in het Franse parlement gebeurd met een optreden van commissievoorzitter Barroso die ook vragen beantwoordde. Bij zijn bezoek aan de Nederlandse Kamers werd hij buiten de vergadering ontvangen door de vaste commissie van Buitenlandse Zaken! *Een samengestelde constitutie*, Groningen, 2007, p. 20. Zie ook: Jan Werts, *The European Council*, 2008.

⁵ Burgemeester Cohen in *Binnenlands Bestuur*, 20 februari 2009, p 26.

politieke beleidskaders van de Europese Raad en de Raad van de Unie, de deelakkoorden van de vaak informele bijeenkomsten van de Raad⁶, de invloed van besprekingen in de zogenaamde Eurogroep van de landen van de eurozone, de open coördinatiemethoden om de zogenaamd moeilijke dossiers verder te brengen en de vele comités die iedere week in Brussel vergaderen en waar nationale ambtenaren met commissie ambtenaren en velerlei experts via beleid van de uitvoering probleemoplossend te werk (proberen te) gaan.⁷ Vertegenwoordigers van mede-overheden, maatschappelijke organisaties, ook uit de lidstaat Nederland geven daar ook acte de présence.⁸ Dat hangt ook samen met de mogelijkheden Europese fondsen te verwerven voor nationale doelstellingen voor overheden en niet-overheden. En ook met de activiteiten van de sterk gegroeide Europese agentschappen. Het grote buitenland – dat wil zeggen: de wereld buiten de Europese Unie – ziet die Unie als eenheid in het internationale handelsverkeer, bij landbouwafspraken en milieu- en duurzaamheidsproblemen. Dat wil niet altijd zeggen dat de landen van de Unie ook daadwerkelijk altijd tijdig eensgezind optreden. Dat geldt zeker

⁶ Hier kan zeker worden genoemd het Haagse programma van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van december 2006 waar een samenwerkings- en integratie-programma werd afgesproken dat zal worden versterkt zodra het Verdrag van Lissabon door alle lidstaten zal zijn geratificeerd. Dit betreft dus een communautair acquis dat zich zal gaan voordoen. Het Groei- en Stabiliteitspact heeft met de introductie van de euro zijn waarde bewezen, al zal de toekomstige werking opnieuw moeten worden bedacht nu de economische recessie tot drastische beleidsaanpassingen noopt, die echter op enig moment weer in een discipline zal moeten worden gevangen. Een aantal lidstaten waaronder Nederland heeft bij het Europese Hof met enig succes getracht de verplichtende werking van dit pact te borgen. Deze actie kon op enig succes rekenen wat ook inhoudt dat de nationale vrijheid ten aanzien van financieringstekort en staatsschuld wordt ingeperkt ter wille van de gemeenschappelijke monetaire zone. Tot slot noem ik in dit kader de zogenaamde Lissabondoelstellingen. Die strekken ertoe de Europese economie tot de meest competitieve economie in de wereld te maken. De afspraak voorziet in een peer review-systeem dat effect heeft. Er volgen vele nationale inspanningen op onderzoeks- en innovatierrein. Maar ook een stevig voornemen schooluitval te beperken. Allemaal doelstellingen die voor het Nederlandse bestuur veel ambitie inhouden.

⁷ Clingendael publiceerde recent een korte studie waaruit zou blijken dat de nationale reflexen sterker zijn geworden in veel hoofdsteden: de ambtelijke vertegenwoordigers worden meer dan vroeger in hun vrijheid akkoorden aan te gaan geremd door hun hoofdsteden. Mirte van den Berge en Adriaan Schout, *From bending to stressing National Interests? The impact of reforms and enlargements on EU negotiation between 1988-2008*, Clingendael, The Hague, 2008.

⁸ Volgens het SCP heeft één op de vijf maatschappelijke organisaties een vaste representant in Brussel en ontvangt Europees geld; zie SCP-special 27, *Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*, SCP, september 2008.

op het terrein van veiligheid en diplomatie waar de militaire samenwerking wordt gekenmerkt door een alternatieve internationale organisatie, de NAVO, terwijl EU-lidstaten met en zonder kernwapens ten opzichte van die organisatie verschillende posities innemen. Maar de Europese soft power is er niettemin: hoe zouden, bijvoorbeeld, de midden- en Oost Europese landen beter hebben kunnen worden geborgd?

Het is niet onjuist het zo samen te vatten: er is geen terrein waar de Unie niet door regels, internationale afspraken en politieke kaderafspraken een zware invloed heeft op de policy mix van alle lidstaten. Ook als onderwerpen geen Uniecompetenties kennen, zoals bij belastingheffing het geval is.⁹

Betekenis in de bestuurspraktijk!

In de bestuurspraktijk zijn de effecten van deze ontwikkelingen dagelijks terug te vinden. Hier volgt een aantal korte voorbeelden, slechts om de stelling te adstrueren dat de tijden vol ambiguïteiten zijn die aandacht in de bestuurspraktijk vergen; meer en ook systematischer aandacht is op zijn plaats om de nieuwe evenwichten te kunnen vinden. Europese regelgeving was van veel betekenis voor de privaatrechtelijke vormgeving van een nieuw Nederlands systeem van ziektekostenverzekeringen. De NMa handhaaft het Europese mededingingsrecht. Thuiszorginstellingen die volgens de nationale AWBZ- en WMO-wetgeving in concurrentie dienen te werken, kregen hoge NMa-boetes opgelegd voor marktafspraken. Zij maakten die omdat samenwerken hen een betere werkmethode leek dan concurreren, althans zo meende de NMa. Er zijn meer van deze voorbeelden die lezen als een monografie over de schurende beleids- en bestuurstradities van Nederland en van de sterk gegroeide Europese Unie.

Dat bleek niet voor het eerst in deze voorbeelden. In de jaren negentig waren er spanningen met betrekking tot de implementatie van de Nitraatrichtlijn.¹⁰ Ziekenhuizen worden door Europa en door banken steeds meer als onderneming beoordeeld op hun solvabiliteit; marktversturende afspraken (samenwerking zegt de Nederlandse bestuurlijke cultuur) en fusies die concurrentie beperken, worden tegengegaan. ESF-gelden en andere middelen uit EU-fondsen moeten volgens Europese regels worden uitgegeven en verantwoord; anders maakt het Europese Rekenhof bezwaar. En dus ook onze eigen Rekenkamer.¹¹ Woningbouwcorporaties (ooit verenigingen), kranten, omroepen en andere media: allemaal zullen ze binnen het Europese recht moeten blijven. De nationale wetgever dient altijd als eerste vraag te stellen: wat regelt het Europees recht, wat wil Nederland en wat kunnen wij dan hoe

⁹ Zie P.J. Wattel, Het Europa van de sukkel, *NJB*, 2008/13

¹⁰ Zie H. Dijkstra, *De democratie anders. Politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour*, diss. p. 168 e.v.

¹¹ Zie Europese regelgeving. *Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van verordeningen*, Algemene Rekenkamer, juni 2008.

zelf regelen? Een soortgelijke toets is nodig bij de uitvoering van beleid: welke vrijheidsgraden zijn er gegeven het Europese recht en de nationale regelgeving?¹² Iedere overheidsaanschaffing van enige omvang moet in overeenstemming met het Europese aanbestedingsrecht worden gedaan. Ambtenaren en bedrijven die er ervaring mee hebben, weten hoe lastig dat soms ook is; al is het veel beter dan willekeur en gebrek aan transparantie. Het betekent wel dat zeer veel functionarissen in de hele publieke sector anders moeten werken dan zij hebben gedaan.¹³ De bestuurlijk verantwoordelijken en hun medewerkers staan dus voor andere typen organisaties in het publieke domein dan vele jaren het geval was. Dat vraagt nieuwe vaardigheden. En dat levert soms incidenten op. De marges van het aanbestedingsrecht zullen worden verkend en dat vraagt heropleiding van ambtelijke inkopers, gewenning van bedrijven; ook brengt dat partijen soms voor de rechter.¹⁴ Het mededingingsrecht uit de Europese rechtssfeer bracht nieuwe verhoudingen met zich in de bouwmarkten. Dat aanpassingsproces was diepgaand en ontspoorde deels, wat tot een parlementaire enquête leidde. De bestuurlijke antennes en de aanpassingssnelheid van de samenleving worden kennelijk op de proef gesteld. Structuur, arrangementen en cultuur veranderen, zij het werkende weg. De nu aanstaande invoering van de Dienstenrichtlijn belooft eenzelfde soort uitdaging te worden. De reputatie en legitimiteit van Nederlandse bestuursverantwoordelijken in de hele publieke sector loopt het risico op een deuk door de sterke constanten in het bestuurscomplex en de grote veranderingen in de samenleving en Europese doordringing van de nationale rechtsorde.

Bestuur en de inzet van experts

Zichtbaar wordt ook steeds meer hoe de besturing van een dichtbevolkt land een complexer karakter heeft gekregen. Het bestuur kan al bijna niet meer alle

¹² Deze spanningen werken uiteraard door in de handhaving. De universiteiten van Leiden en van Utrecht verrichten in opdracht van het WODC van het ministerie van Justitie een leerzaam onderzoek naar de implementatie van EU-handhavingsvoorschriften. Deze studie naar 'handhaving in een gedeelde rechtsorde' beveelt onder meer een handhavingsbeleid aan, is relatief optimistisch over de mogelijkheden het handhavingsregime aan de voorkant vanuit Nederland te beïnvloeden en waarschuwt voor de groeiende belangstelling van de Europese Commissie voor uitvoering en handhaving in de komende jaren op grond van de sterk gegroeide regelgeving. Den Haag, Boom, 2008.

¹³ Het project van het ministerie van Economische Zaken ter verbetering van het overheids-aanbestedingsbeleid is ook resultaten gaan boeken; zie www.ez.nl. Zie voor Europa en het binnenlands bestuur: www.europadecentraal.nl. Beide websites geven een kijkje in de implementatieproblemen van de Dienstenrichtlijn.

¹⁴ De publieke sector kent zoals we aangaven velerlei soorten instellingen door de veranderde constellatie in de Nederlandse publieke sector. Dat roept allerlei vragen op. Welke diensten zijn aanbestedende diensten? Of in hoeverre zijn zij dat? Dat is voor academische en algemene ziekenhuizen bij voorbeeld kennelijk niet gelijk.

state of the art deskundigheid in huis hebben Dat trekt een zware wissel op de kennisinfrastructuur binnen en buiten de overheid.

Experts zijn onmisbaar geworden voor de tijdige onderkenning van nieuwe bedreigingen en het formuleren van een beleidsreactie of het tot een goed einde brengen van een crisis. Nieuwe gevaren in de sfeer van ziekten en epidemieën voor mens en dier hebben dat geleerd. Het vinden van de juiste weg in de toegenomen klimaatproblemen vormt een tweede voorbeeld.

Grensoverschrijdende effecten, die wij voor eerst op deze manier leerde kennen bij de ramp met de kerncentrale in Tsjernobil zijn een verschijnsel dat tot intensievere internationale samenwerking nopen. Het is dan vooral zaak de internationale samenwerking niet te beginnen na een ramp of incident. Dat brengt dus op een breed front internationale samenwerking voort die niet vrijblijvend kan zijn: hoe kan een wereldeconomie immers blijven functioneren die zo interdependent is als niet de landen die eraan deelnemen for better and for worse de voorwaarden ervoor in stand houden. De overheden, van wijk tot land, reageren op dit veranderingsproces. Zij proberen deskundigheden te mobiliseren. Worden voortgestuwd door NGO's. Reageren op berichten en commentaren in internationaal georiënteerde media. Sturen frequent mensen naar het buitenland en vestigen vertegenwoordigingen in Brussel omdat hun belang dat vraagt. Op internationaal vlak is het nationale bestuur in feite gebonden aan in samenwerking tot stand gekomen afspraken. Functioneel bestuur afhankelijk van experts in samenhang met zeer veel andere landen en niet overheidsinstellingen en belanghebbenden. Maar het legitimeren van al deze activiteiten en de ermee geboekte resultaten door het nationale openbare bestuur is daarmee geen eenvoudiger zaak geworden.

Slot

Publieke waarden moeten in de moderne bestuurspraktijk worden bewaakt, bevorderd, bevochten en afgewogen in een sterk veranderde feitelijke context. Dat is op het eerste gezicht strijdig met hoe deze beschouwing aanving. De opzet en werking van het openbaar bestuur onderging immers grosso modo geen verandering. Maar is er dan ook niet sprake van een spannende discrepantie tussen het reëel bestaande bestuur en de formele stelsels van bestuur die nog immer een koperen plaat op hun kantoorgebouw hebben alsof Thorbecke nog maar net het pand heeft verlaten. Vanuit Den Haag gezien is Nederland op 30 april een constitutionele monarchie. Op 4 en 5 mei een democratische rechtsstaat, dé borging van onze vrijheid. Op Prinsjesdag een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Als het koninklijk gezelschap eenmaal is vertrokken is er meer decentraal geworden dan het ceremonieel deed denken. De ZBO's zitten verstopt in de dikke begroting. De Staat van Europa is een bijlage bij de begroting van Buitenlandse Zaken, voor een apart debat zonder vakministers. De Raad voor het openbaar bestuur heeft in de afgelopen periode adviezen en beschouwingen het licht doen zien, gericht op het behouden van belangrijke publieke waarden en evenwicht in het bestuursgebouw. Daarbij heeft de Raad het licht doen schijnen op de waarden van het bestuur. Vooral van het binnen-

landse bestuur in al zijn facetten. De publieke sector bevat een grote dynamiek en die zal voor de Rob mogelijkheden bieden op het brede terrein van de openbare sector adviezen te geven. Op weg naar een nieuw evenwicht van publieke waarden, arrangementen, cultuur en structuren?

De veiligheidsregio

Over aanvaardbaarheid van (on)veiligheid, bestuurlijke doeltreffendheid en democratische legitimatie

F. Kerckhaert

M.M.S. Mekel

E.R. Muller

1. Inleiding

De zorg voor veiligheid is een klassieke kerntaak van de overheid. Veiligheid gaat over geweld, overlast, criminaliteitsbestrijding, binnenlandse veiligheid, verkeersveiligheid, crisisbeheersing of handhaving van de openbare orde. Bij het begrip veiligheid kan ook een onderscheid worden gemaakt naar nationale, fysieke of sociale veiligheid. Veiligheid is bescherming tegen gevaar. Het is de opgave van de overheid de samenleving tegen gevaar te beschermen. Veiligheid is dan ook een belangrijk maatschappelijk thema en van de overheid wordt veel verwacht.

In de handelingslogica van de overheid om maatschappelijke veiligheids-thema's aan te pakken is veel aandacht voor, en wordt veel energie gestoken in vraagstukken van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en organisatie. De lange weg van de instelling van de veiligheidsregio's is daarvan een goed voorbeeld. Deze bijdrage gaat in op de weging van waarden *achter* de veiligheidsregio. Wordt Nederland veiliger met de veiligheidsregio? Hoe zit het met de doeltreffendheid van bestuur? Welke merites hebben functioneel en verlengd lokaal bestuur? Hoe verhoudt de inbedding van de veiligheidsregio in de verschillende overheidslagen zich met de bestuurlijke autonomie? En hoe is het gesteld met de democratische controle op het veiligheidsbeleid?

In de volgende paragraaf wordt het concept van de veiligheidsregio toegelicht en geanalyseerd. Daarna volgt een beschouwing van drie publieke waarden die bij de veiligheidsregio in het geding zijn. In paragraaf 3 worden deze publieke waarden en het concept van de veiligheidsregio 'over elkaar heen gelegd'. Zichtbaar wordt waar het knelt en waar de spanning zit. In paragraaf 4 wordt de ontwikkeling van de veiligheidsregio geplaatst tegen de achtergrond van de wijzigingen in het politiebestedel. De bijdrage sluit af met enkele modellen voor de toekomst.

2. De veiligheidsregio

Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's is het antwoord op de analyse dat de huidige organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing beter kan en moet, en dat de huidige organisatie onvoldoende oplossing biedt voor de steeds complexere en ingrijpender rampen en crises die ons bedreigen. De oplossing ligt volgens het kabinet in de wettelijke verankering van een multidisciplinaire, bovenlokale bestuurs- en organisatievorm voor de bestrijding van brand, zware ongevallen en rampen en de crisisbeheersing: de veiligheidsregio.

Evaluaties van grootschalige rampen en crises zoals de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, de gevangenisbrand op Schiphol en vele kleinere rampen en ongevallen in Nederland hebben laten zien dat de samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties zoals brandweer, geneeskundige hulpverlening bij rampen en ongevallen (GHOR), politie, gemeenten en anderen te kort schoot, zowel voor, tijdens als na deze rampen en crises. Er was vaak te weinig interdisciplinair geoefend, er was onduidelijkheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden, er was geen eenduidige commandostructuur, er was onduidelijkheid over de opschaling, er was onduidelijkheid over de informatie en de communicatie en de kwaliteit van de taakuitvoering was tevens niet optimaal. De instelling van de veiligheidsregio's moet voorkomen dat deze problemen zich in de toekomst weer zullen voordoen. Het kabinet heeft als doelstelling geformuleerd om binnen twee jaar de crisisbeheersing en rampenbestrijding op orde te hebben.¹

Met de veiligheidsregio wil de regering de bestuurlijke en operationele slagkracht versterken. Volgens haar is op gemeentelijk niveau vaak onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig. Weliswaar is veiligheid bij uitstek een lokale aangelegenheid, maar gemeenten zijn vaak te klein om zich goed voor te bereiden op alle typen branden, rampen en crises. Met de schaalgrootte van de regio kunnen gemeenten zich ook beter voorbereiden op nieuwe dreigingen zoals terrorisme, pandemie of nucleaire ongevallen terwijl de diensten nu veelal zijn georiënteerd op 'klassieke' rampen, zoals verkeersongevallen, grote branden, ongevallen met explosieve of giftige stoffen, ongevallen in tunnels, overstromingen, natuurbranden of paniek in een grote menigte. Ook kan er beter en meer multidisciplinair geoefend en samengewerkt worden omdat het bestuur samenhangend beleid voor alle diensten kan opstellen, aldus de regering. En passant wordt met het wetsvoorstel de brandweer de facto geregionaliseerd en worden er van rijkswege allerlei kwaliteitseisen gesteld aan de hulpverleningsdiensten.

Een veiligheidsregio is een openbaar lichaam gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling, waar in de regionale brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen zijn geïntegreerd om de crisisbeheersing en de rampenbestrijding te kunnen verbeteren. De politie is er geen onderdeel van aangezien de evaluatie met betrekking tot het functioneren van de Politiewet 1993 nog moet plaatsvinden. Onder een ramp wordt verstaan een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende diensten is vereist om de dreiging weg te

¹ Zie meer uitgebreid E.R. Muller, *Veiligheidsregio in ontwikkeling*, *Nederlands Juristenblad*, 2007.

nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Crisis wordt in het wetsvoorstel gedefinieerd als een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

De veiligheidsregio dient de volgende taken te verrichten:²

- a. het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de brandweezorg;
- d. het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- e. het instellen en in stand houden van een brandweer;
- f. het instellen en in stand houden van een GHOR;
- g. het voorzien in de meldkamerfunctie;
- h. het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- i. het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening.

Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. De voorzitter is degene die in de Politiewet 1993 is benoemd als korpsbeheerder. De hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het waterschap kunnen uitgenodigd worden deel te nemen aan de vergaderingen van het bestuur. Andere bestuurders of personen kunnen op uitnodiging deelnemen aan de vergaderingen. Zij hebben allen geen stemrecht. Op basis van een per regio te ontwikkelen risicoprofiel wordt een beleidsplan vastgesteld met de operationele prestaties. In een crisisplan worden de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing beschreven. In een zogenaamde kwaliteits-amvb worden eisen gesteld aan de brandweer, de GHOR en de meldkamer en aan de organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.³

Naast de problematiek van kennis en deskundigheid, capaciteit en schaal-grootte, stelt de regering dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren op dit moment onvoldoende helder en eenduidig zijn geregeld. De burgemeester blijft op grond van de Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde; in dat verband heeft hij het gezag over de politie. Verder is hij belast met het opperbevel over de brandweer. Deze bevoegdheden zijn verbonden aan het burgemeestersambt; hij beschikt dus ook

² Artikel 9.

³ Op dit moment is een concept-Besluit Veiligheidsregio's voorgelegd aan de verschillende betrokkenen voor commentaar. Zie hiervoor de site van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

op het moment dat een lokale ramp of crisis zich daadwerkelijk voltrekt, over deze bevoegdheden. In bestuurlijke zin wordt de superburgemeester geïntroduceerd: het wetsvoorstel introduceert éénhoofdig gezag in het geval van een bovenlokale ramp of crisis. De voorzitter van de veiligheidsregio neemt dan het gezag over politie en brandweer over, alsmede de bevoegdheid om (nood) bevelen te geven en noodverordeningen af te kondigen. Dat gaat heel gemakkelijk: een besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio volstaat. Over een beslissing van de voorzitter van de veiligheidsregio waartegen de burgemeester van een getroffen gemeente bezwaar heeft gemaakt, wordt door de voorzitter van de veiligheidsregio inlichtingen verstrekt in de raad van die getroffen gemeente. De voorzitter van de veiligheidsregio, ook korpsbeheerder van de politieregio, komt meer en meer in de positie van ‘primus inter pares’. Het tekort aan democratische legitimatie van de veiligheidsregio, met name waar het de positie van de voorzitter betreft, stuit op bezwaren.

De positie van de provincie in het veiligheidsdomein verandert door het wetsvoorstel. De planvorming wordt vereenvoudigd en belegd bij de regio. Tijdens het operationele optreden komt het primaat te liggen bij de voorzitter van de veiligheidsregio. De invloed van provinciale bestuursorganen wordt gemarginaliseerd. De toenemende invloed van de regio kan voor spanning zorgen met de provinciale bestuurslaag, bijvoorbeeld in de gevallen waarin de veiligheidsregio samenvalt met de provincie. Hoeveel bestuurlijke autonomie blijft er over voor de provincie? De voorstellen voor veiligheidsregio's stuiten op weerstand en vinden niet zonder meer ingang in de bestaande instituties.

Veel politieke discussie ontstond over de mogelijkheid dat de voorzitter van de veiligheidsregio tijdens acute en bijzondere gevallen een beslissing zou kunnen opleggen aan de andere burgemeesters in de regio. Daarmee werd naar het oordeel van het kabinet de tijdens crisis noodzakelijke snelheid en doorzettingsmacht gerealiseerd. De kritiek richtte zich op de mogelijkheid dat daardoor de ene burgemeester de andere opdrachten zou kunnen geven wat niet zou passen in het Nederlandse staatsbestel aangezien de commissaris van de Koningin daarin een rol zou hebben te vervullen. Het kabinet gaat in de Tweede Nota van Wijziging van december 2008 uitgebreid in op deze aanwijzingsbevoegdheid. Om recht te doen aan de overwegingen een wat langer citaat uit de Nota van Wijziging:

“Zoals de burgemeester bij een lokale ramp of crisis het opperbevel/gezag heeft, zo moet ook de voorzitter van de veiligheidsregio in staat worden gesteld slagvaardig bovenlokaal gezag uit te oefenen bij een bovengemeentelijke calamiteit die van gelijke orde is. Bij nota van wijziging is daarom het aan artikel 12 van de Wet rampen en zware ongevallen ontleende artikel 35 vervallen, op grond waarvan de commissaris van de Koningin als provinciaal orgaan in een dergelijke situatie aanwijzing kon geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Daarbij past evenwel de kanttekening dat de in het Regionaal Beleidsteam (RBT) zitting hebbende burgemeesters van de getroffen

gemeenten door de voorzitter van de veiligheidsregio in zijn hoedanigheid van voorzitter van het RBT moeten worden geconsulteerd voordat hij besluiten neemt. Die consultatie is van belang omdat de burgemeesters hun inbreng moeten leveren en de belangen van hun gemeente moeten kunnen vertegenwoordigen. Een goede samenwerking is het RBT is daarom essentieel, zowel met het oog op de kwaliteit van de besluiten als het draagvlak daarvan. Het is om die reden dat de commissaris van de Koningin als rijksorgaan de taak krijgt om – daarover geïnformeerd door de voorzitter van het RBT – op die samenwerking toe te zien en de leden van het RBT, zowel de voorzitter als de in het RBT zitting hebbende burgemeesters (en rijksheren), daarop zo nodig aan te spreken. Deze bevoegdheid van de commissaris heeft dus niet de strekking om te interveniëren in het tijdens de bovengemeentelijke ramp of crisis te voeren beleid of de door de voorzitter genomen besluiten, maar is gericht op de bestuurlijke verhoudingen in het RBT en laat derhalve de positie van de voorzitter onverlet.”⁴

Daarnaast heeft de commissaris van de Koningin een meer intensieve rol in het toezicht op rampenbestrijding en crisisbeheersing en de bestuurlijke afwikkeling gekregen. De positie van de voorzitter van de veiligheidsregio blijft zoals eerder door het kabinet is voorgesteld. Hierover vallen nog wel enkele vragen te stellen. Wat gebeurt er nu bij een conflict tussen burgemeester en voorzitter van de veiligheidsregio tijdens een crisis? Als de voorzitter van een veiligheidsregio tijdens een crisis een conflict krijgt met een andere burgemeester (over bijvoorbeeld een te evacueren gebied of een toe te kennen noodvoorziening) dan kan de voorzitter een beslissing nemen indien hij de andere in het RBT zitting hebbende burgemeesters heeft geconsulteerd. De commissaris van de Koningin moet in het nieuwe voorstel toezien op de samenwerking in het RBT. In geval van een dergelijk conflict kan de commissaris als rijksorgaan de voorzitter van de veiligheidsregio en de betrokken burgemeester aanspreken. Onduidelijk is wat dit aanspreken nu betekent. Kan hij dan de beslissing van de voorzitter vernietigen of wijzigen? Of gaat het alleen maar om het bewegen van betrokkenen er goed uit te komen? Of moet de commissaris als het conflict blijft bestaan de minister vragen een aanwijzing te geven? Kan hij zelf in dergelijke gevallen een aanwijzing geven? Zijn er andere vormen van verkeerde samenwerking waarin de commissaris kan ingrijpen? In de werkelijkheid zal deze situatie zich zelden voordoen, maar het is goed om precies te regelen hoe een en ander dan vorm zou krijgen en wie waarvoor bevoegd is.⁵

Op rijksniveau blijft vanuit een functioneel perspectief in eerste instantie een vakminister op grond van specifieke wetgeving verantwoordelijk voor de voorbereiding op en het daadwerkelijke optreden tijdens een crisis. Voor de

⁴ Nota naar aanleiding van het nader verslag, Wet Veiligheidsregio's, 31117, p. 13.

⁵ Zie meer uitgebreid E.R. Muller, Veiligheids- en politiebesteding in perspectief, in *Tijdschrift voor de Politie*, maart 2009.

vakminister wordt op decentraal niveau de voorzitter van de veiligheidsregio het eerste aanspreekpunt wat betreft de openbare orde, zodra het een bovenlokale crisis betreft. De decentrale bevoegdheden laten de bevoegdheden van een vakminister bij crises onverlet: de minister blijft ten volle verantwoordelijk voor de daadwerkelijke beheersing van crises en kan daartoe binnen zijn bevoegdheid alle maatregelen treffen, die daarbij nodig zijn.

De positie van de verschillende ministeries bij rampen en crises blijft dus ongewijzigd. Het wetsvoorstel verschuift geen bevoegdheden, noch naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), noch naar gemeenten: alle bevoegdheden die momenteel bij of krachtens wet aan een andere minister dan de minister van BZK zijn toegekend, blijven intact. In het bijzonder valt daarbij te denken aan de ministers van Defensie, van Justitie, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Vanwege zijn eindverantwoordelijkheid voor het domein brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing is het toezicht op de taakuitvoering van het regionale bestuur belegd bij de minister van BZK. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) van het ministerie oefent signalerend toezicht uit. Het toezicht op de planvorming door de provincie verdwijnt. De materiële beoordeling hiervan komt de gemeenteraden toe. Over de uitvoering van de plannen wordt overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen jaarlijks verantwoording afgelegd aan de gemeenteraden.

3. Drie publieke waarden beschouwd

In deze bijdrage worden drie publieke waarden beschouwd die in het geding zijn bij de veiligheidsregio. De eerste waarde is *aanvaardbaarheid van (on)veiligheid*. De volgende waarde van waaruit wordt geredeneerd is *bestuurlijke doeltreffendheid*, de derde waarde hangt samen met *democratische legitimiteit*. Het concept van de veiligheidsregio zal op elk van de beschreven waarden worden getoetst.

Aanvaardbaarheid van (on)veiligheid

De aanvaardbaarheid van (on)veiligheid gaat over de waarde die de samenleving hecht aan de bescherming die de overheid moet bieden tegen gevaren die een bedreiging vormen voor het leven en gezondheid van mens, het milieu of materiële belangen. Het betreft de omvang van de fysieke veiligheidszorg en daarmee in wezen de verdeling tussen burger en overheid over wie op het gebied van fysieke veiligheid waarvoor verantwoordelijk is. Het handelen van de overheid bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is in zekere zin het logische gevolg van deze afbakening.

In de klassieke rolverdeling bij veiligheid biedt de overheid bescherming aan haar burgers tegen externe gevaren. De overheid, dat zijn de dijken. In

de moderne maatschappij is die rol veranderd. Overheidsbescherming is niet langer vanzelfsprekend. Terrorisme, klimaatveranderingen, maar ook een financiële crisis dragen gevolgen in zich die – letterlijk en figuurlijk – ongekend zijn. Wie had ‘9/11’ kunnen voorzien? Zijn we het in wetenschappelijke zin erover eens wat de gevaren en de urgentie van klimaatveranderingen zijn? Waarom werken de modellen waarmee banken financiële risico’s inschatten niet meer? Is het scenario van de ergst denkbare overstroming wel écht de ergst denkbare overstroming? Nee natuurlijk, anders was het geen scenario, maar werkelijkheid. “The devil is always in the tale” als het op crises aankomt. We leven in een risicosamenleving.

Beroemd zijn de inzichten van de socioloog Beck over de risicosamenleving. De mens is niet langer geconditioneerd naar het principe ‘ik heb honger’, maar vertoont ten aanzien van veiligheid het gedrag van ‘ik ben bang’. De burger wil niet langer met onveiligheid leven en eist van de overheid meer veiligheidszorg. Op haar beurt kan de overheid de risico’s waaraan de moderne samenleving bloot staat niet allemaal zelf dragen. Maar waarom hebben we dan een overheid die ons tegen externe gevaren moet beschermen? Een overheid die haar eigen beperkingen erkent, schiet zichzelf in de voet. Zo een verhaal is politiek en bestuurlijk onverkoopbaar. Dus vertrouwen politici en bestuurders op hun normale symbolische boodschap en beloven zij meer veiligheid, bijvoorbeeld in de vorm van een veiligheidsregio. Tot de eerstvolgende ramp of crisis. Doet die zich voor, dan is het falen van de overheid bewezen: de belofte van meer veiligheid is niet waargemaakt en burgers mogen onweersproken boos zijn op onveilige situaties, zonder na te hoeven denken over hun eigen verantwoordelijkheid.⁶

Bij de belofte van meer veiligheid hoort volgens de minister van BZK dat de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing van een 6- naar een 7+ moet. Dat is een belangrijk argument van de minister om de veiligheidsregio te introduceren. Maar is de veiligheidsregio het antwoord op de complexiteit van de risicosamenleving? Wordt Nederland veiliger met de veiligheidsregio’s? Waarschijnlijk niet. De veiligheidsregio is een typische reflex om in termen van structuren en organisatie veiligheid schijnbaar te garanderen. Daarmee wordt het probleem aan de verkeerde kant aangepakt. Er wordt veel te weinig ingezet op de tegenpool van veiligheidszorg door de overheid: de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers. Het is de hoogste tijd voor een fundamenteel debat over de herijking van de waarde van veiligheidszorg. Het debat over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger moet op verschillende plaatsen worden gevoerd. Tussen experts en

⁶ In zijn oratie *Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid* spreekt Helsloot toepasselijk over een houdgreep tussen politici en burgers.

wetenschappers, onder burgers en in gemeenschappen, binnen bedrijven en in de politiek.

Bestuurlijke doeltreffendheid

De bestuurlijke doeltreffendheid gaat over de wijze waarop het bestuur het beste zijn taak kan uitoefenen. Het betreft de bestuurlijke inbedding van de rampenbestrijding- en crisisbeheersingsorganisatie in de verschillende overheidslagen.

De bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland is het 'Huis van Thorbecke': Rijk, provincie gemeente. Deze drie bestuurslagen zijn de enige die voldoen aan de definitie van *algemeen bestuur*.⁷ Zij hebben een zogenaamde 'open huishouding'. Hun takenpakket is in principe onbegrensd, daarover beslist het algemeen bestuur zelf (autonoom), op voorwaarde dat de behartiging van het openbaar belang niet door een hogere regeling aan zijn bemoeienis is onttrokken. Regeling en bestuur van de eigen *financiële* huishouding van provincies en gemeenten heeft overigens een min of meer gesloten karakter. De wet schrijft immers voor welke provinciale en gemeentelijke belastingen kunnen worden geheven.

Tegenover algemeen bestuur heeft *functioneel bestuur* een wettelijk vastgesteld en tevens afgeperkt takenpakket: één bepaalde taak wordt overgedragen aan één bepaald orgaan.⁸ Het behartigt bepaalde deelbelangen en heeft geen rechtstreeks democratisch gekozen bestuursorgaan. Functionele bestuursorganen beschikken niet over een vrij recht van initiatief om buiten het afgeperkte takenpakket nieuwe verantwoordelijkheden op te pakken. Vuistregel is dat uitoefening van een overheidstaak door middel van functioneel bestuur alleen aan de orde is, wanneer dit aantoonbare voordelen heeft boven vervulling onder directe verantwoordelijkheid van een algemeen bestuurslichaam. Is het orgaan lokaal of regionaal georganiseerd en voert het een rijkstaak uit, dan is er sprake van functionele decentralisatie. Andersom zijn veel lokale problemen in feite regionale problemen en bestaat er behoefte aan een bestuursvorm op regionale schaal. Voor die problemen is de provincie te groot en de gemeente te klein en ontstaat het 'regionale gat'. Functioneel bestuur is niet zonder reden ontstaan. Het is een poging om het tekortschietend systeem van drie bestuurslagen te hulp te schieten.⁹

Als *verlengd lokaal bestuur* worden beschouwd intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR).

⁷ Een andere benaming voor algemeen bestuur is organiek bestuur.

⁸ In dit verband wordt ook wel gesproken van bestuursorganen met een 'gesloten huishouding'.

⁹ A.F.A. Korsten en P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, 1998, p. 158.

In positieve zin beoogt verlengd lokaal bestuur het probleem van het ‘regionale gat’ op te lossen. In gebieden waar de bestuurlijke opgaven minder complex of in ruimtelijke zin beperkt zijn, kan intergemeentelijke samenwerking op grond van de WGR voor de behartiging van bovenlokale taken doelmatig en doeltreffend zijn. Als uitgangspunt geldt daarbij dat de behartiging van publieke taken op die bestuurlijke schaal moet plaatsvinden waar dat gelet op de aard en schaal van maatschappelijke vraagstukken het meest geëigend is.

Samenwerking op grond van de WGR is een logische, maar niet altijd bevredigende oplossing. Die samenwerking is vaak te vrijblijvend en op te grote afstand van de democratisch gekozen algemeen vertegenwoordigende organen. Verlengd lokaal bestuur staat bekend als een bestuursvorm met weinig zicht op de financiële risico’s die een gemeente draagt en gebrekkige sturingsmogelijkheden om bedoelde maatschappelijke effecten te beïnvloeden. Voor veel gemeenteraden betekent dat in de praktijk dat zij hun kaderstellende en controlerende rol niet goed kunnen waarmaken. Een ander probleem dat aan verlengd lokaal bestuur kleeft is de ‘dubbele petten’-problematiek van bestuurders die enerzijds het algemeen belang van de gemeente dienen, anderzijds het specifieke belang van het samenwerkingsverband. De samenwerking ten slotte is bijna altijd functioneel georganiseerd, waardoor integrale besluitvorming welhaast per definitie onmogelijk is. In negatieve zin kleeft aan het concept van verlengd lokaal bestuur de notie van een verkapte ‘vierde bestuurslaag’ met een gebrekkige democratische legitimatie.

Verlengd lokaal bestuur in WGR-verband komt in beginsel ‘van onderop’. Deelneming aan een gemeenschappelijke regeling is in de regel een autonome keuze van de gemeente. In sommige gevallen is er echter sprake van verplichte samenwerking. De Brandweerwet en de Wet GHOR bevatten een dergelijke bepaling. Zo ook het Wetsvoorstel veiligheidsregio’s, waarin is geregeld dat de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een politieregio, een gemeenschappelijke regeling treffen waarbij een veiligheidsregio wordt ingesteld.

In het concept van de veiligheidsregio is ten aanzien van de bestuursvorm de functionele aard van het bestuur op twee manieren te herkennen. In *formele* zin is er sprake van functioneel bestuur nu het gaat om een bestuursorgaan met een gesloten huishouding en een door de wet begrensd takenpakket met beperkte bevoegdheden. Een uitgekleed takenpakket wel te verstaan, want in *materiële* zin gaat het ‘slechts’ om de openbare orde en fysieke veiligheid, en gaat het niet over terrorismebestrijding of sociale veiligheid. Waar eerst gemeenten bij uitstek in staat werden geacht om een samenhangend veiligheidsbeleid vast te stellen, de aanwezige risico’s te beoordelen en daarvoor passende maatregelen te treffen, wordt met de voorstellen door ‘Den Haag’ bepaald dat dit een taak wordt van de regio. De invloed van individuele gemeenten binnen de veiligheidsregio is niet wezenlijk anders dan bij de regionale politie. Overheersend is de functionele kijk op rampenbestrijding en crisisbeheersing ten koste van

samenhangend veiligheidsbeleid in den brede, het domein waarop de gemeente het primaat heeft.

Duidelijk is dus dat de veiligheidsregio een vorm is van functioneel bestuur. Is het daarmee nog wel een vorm van verlengd lokaal bestuur? De functionele aard van de bestuursvorm staat daaraan in principe niet in de weg. Maar de aanduiding van verlengd lokaal bestuur is kunstmatig nu het gaat om een door het Rijk bij wet opgelegde structuur met door de wet voorziene taken en bevoegdheden. De aanpak van crises blijft sectoraal en 'top down' vanuit het Rijk georganiseerd. De sturingsmogelijkheden van het Rijk worden versterkt door het stellen van kwaliteitseisen aan de rampenbestrijdingsorganisatie en het rijkstoezicht daarop. Er is sprake van verstrekkende, verplichte overdracht van gemeentelijke taken aan de veiligheidsregio. De gemeentelijke autonomie om zelf het veiligheidsbeleid te formuleren en samenwerkingsverbanden aan te gaan, wordt geminimaliseerd. Voor de gemeente resteert op het terrein van de veiligheidszorg nog slechts een beperkte zelfstandige taak. Daar staat tegenover dat onder het mom van verlengd lokaal bestuur gemeenten in een hybride financieringsstructuur wél moeten meebetalen aan de veiligheidsregio. Dat de veiligheidsregio wordt gepresenteerd als verlengd lokaal bestuur waarop de gemeenten invloed hebben op de verplichte gemeenschappelijke regeling, zowel in beleidsmatige zin als financieel, is dan ook misleidend.

En dan is er nog een andere analyse waaruit blijkt dat de veiligheidsregio knelt. De voorstellen voor de veiligheidsregio's grijpen in in de bestaande bestuurlijke verhoudingen en arrangementen met decentrale overheden op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing: het Rijk bepaalt, de gemeente betaalt, de veiligheidsregio maakt het beleid en de provincie valtaf. De intrabestuurlijke verhoudingen binnen de regio en de interbestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen van de hoofdstructuur worden op de proef gesteld. De bestuurlijke autonomie van de gemeente op het gebied van veiligheid en de democratische controle op het functioneren van het veiligheidsbeleid worden verder uitgehold. De vraag is dan ook hoe aan deze bezwaren tegemoet kan worden gekomen.

Democratische legitimiteit

De democratische legitimiteit gaat onder meer over de normering van de overheid door het afleggen van verantwoordelijkheid op het terrein van veiligheidszorg. Dat proces gebeurt op verschillende manieren.

In de eerste plaats is er de klassieke vorm waarin het bestuur rekenschap aflegt aan een volksvertegenwoordigend lichaam, de gemeenteraad of het parlement. Zonder democratische verantwoording geen gelegitimeerd bestuur. Een andere vorm is beleidsverantwoording richting rekenkamer of toezichhouder. Publieksverantwoording wordt afgelegd in de media.

De democratische verantwoording door het bestuur van de veiligheidsregio stuit op problemen. Er is geen directe democratische controle door een volksvertegenwoordigend lichaam. Nu hoeft dat niet per se een probleem te zijn, bij functioneel bestuur is dat wel vaker het geval. Maar voor fysieke veiligheidszorg, een kerntaak van de overheid, ligt dat anders. Dat wordt zichtbaar bij de discussie over doorzettingsmacht in de regio. Het wetsvoorstel voorziet in éénhoofdig gezag bij de voorzitter van de veiligheidsregio: in geval van (vrees voor) een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, oefent hij als superburgemeester het opperbevel uit namens andere burgemeesters, een staatsrechtelijk novum. Het is heel goed denkbaar dat deze superburgemeester bij een beslissing in een crisissituatie door conflicterende gemeentelijke belangen voor onmogelijke afwegingen komt te staan. Daarom is democratische controle van groot belang. Maar de voorgestelde regeling voor het afleggen van verantwoording over het optreden bij een bovenlokale ramp of crisis is ingewikkeld, omslachtig en ondemocratisch. Neemt de voorzitter van de veiligheidsregio een beslissing waartegen de burgemeester van een getroffen gemeente bezwaar maakt, dan moet dat schriftelijk worden vastgelegd. Hoe moeten we ons dat onder druk van een crisis of een ramp voorstellen? Na afloop wordt door de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording over zijn handelen afgelegd in de raad van de getroffen gemeente. En wat kan de raad doen? Een motie aannemen waarin het handelen wordt afgekeurd? Of aandringen op ontslag? Nee, het is duidelijk dat een gemeenteraad niet het instrumentarium heeft om zijn rol als controleur over de voorzitter van de veiligheidsregio te kunnen uitoefenen.

Ook met de kaderstellende rol van de raad is het karig gesteld. Van een integrale benadering van veiligheid op gemeentelijk niveau blijft weinig over. Het enige wat de gemeente bij de regio kan inbrengen zijn lokale risico's en prioriteiten voor het regionale beleidsplan. Gezien het feit dat andere gemeenten dat ook moeten doen en gelet op de beschikbare middelen, is het maar de vraag wat ervan terecht komt. Het gebrek aan sturing en controle door de volksvertegenwoordiging betekent een uitholling van de democratische legitimiteit.

Andersom moet de veiligheidsregio verschillende opdrachtgevers dienen. In de eerste plaats is er de minister van BZK die kwaliteitseisen stelt, in zijn kielzog het specifieke toezicht door de IOOV van het ministerie. De rol van de provincie wordt geminimaliseerd, maar de commissaris van de Koningin blijft in zijn hoedanigheid als rijksheer invloed houden op de veiligheidsregio. Verder drukt vanzelfsprekend de voorzitter, de burgemeester van de grootste gemeente in de regio, een belangrijke stempel op de veiligheidsregio. En ten slotte de deelnemende gemeenten. Aan het bestuur van de veiligheidsregio de opdracht alle stakeholders tevreden te houden.

Door het gebrek aan betrokkenheid van burgers bij de veiligheidsregio zal de bestuurslaag voor het grote publiek onzichtbaar blijven. Totdat er zich

een grote ramp voltrekt en onmiskenbaar de roep zal klinken om publieke verantwoording in de media. Dan wordt pas duidelijk wie er echt de baas is over een ramp en van wie de veiligheidsregio is: de burgemeester, de super-burgemeester, de burgemeester van de provincie, of de burgemeester van het land.

4. Veiligheidsregio en politieregio

Naast de ontwikkeling rond de veiligheidsregio is het kabinet tevens bezig met de verdere ontwikkeling van de politieregio's. Het kabinet heeft een specifieke en vergaande wijziging van het politiebestedel voorgesteld. Bij de start van het huidige kabinet is afgesproken dat bezien zou worden of de samenwerkingsafspraken tussen politiekorpsen onderling zodanig voldoende voortgang hadden gekregen. Indien dit niet het geval zou zijn dan zou het kabinet de eerder ingetrokken voorstellen voor wijziging van de Politiewet (vergaande nationalisering) opnieuw kunnen indienen. In de tussentijd hebben korpsbeheerders, OM, en politie in twee rapporten hun beeld gegeven over de toekomst van het politiebestedel.¹⁰ Vlak voor kerst stuurde de minister van BZK een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer.¹¹ Hoewel er blijkens de rapporten van de IOOV, de korpsbeheerders en het departement zelf goede stappen zijn gezet in het verbeteren van de samenwerking willen de ministers komen tot een wijziging van het politiebestedel.¹² Op de site van het ministerie van BZK staan de plannen als volgt benoemd:

Behoud regionaal bestel

De Nederlandse politie blijft regionaal georganiseerd om daarmee dicht bij de bevolking en het lokale bestuur (de gemeenten) te staan. De korpsbeheerders (burgemeesters van de centrumgemeente in de regio) blijven verantwoordelijk voor het beheer van het regionale politiekorps. Het regionale college, dat bestaat uit alle burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie, blijft verantwoordelijk voor het bestuur van de regionale politiekorpsen. Daarmee blijven zij verantwoordelijk voor het regionale politiebeleid, de regionale begroting en verdeling van het aantal politiemensen binnen de regio.

Ook in het gezag over de politie verandert niets, dat blijft bij de burgemeesters en bij de officieren van justitie. Zij zullen ook in de toekomst in de lokale driehoek, met advies van de lokale politiechef, het lokale politiebeleid bepalen.

¹⁰ Advies van de commissie Besturing Nederlandse Politie aan het Korpsbeheerdersberaad, 15 oktober 2008 (commissie-Lenferink); *Advies van de Stuurgroep Onderzoek Bovenregionale Samenwerking*, 2 september 2008 (commissie-De Graaf).

¹¹ Kabinetsstandpunt samenwerkingsafspraken en Politiewet, 19 december 2008.

¹² Zie Inspectie Openbare orde en Veiligheid, *Samenwerkingsafspraken politie 2008*; Korpsbeheerdersberaad, *Voortgangsrapportage November 2008, Samenwerkingsafspraken*; *Departementale monitoring samenwerkingsafspraken*. Alle te vinden via site BZK.

Sterkere positie Korpsbeheerdersberaad

Het kabinet wil wel meer eenheid en een slagvaardigere besturing gaan bewerkstelligen binnen de politie. Nu ontbreekt het nog aan een duidelijke landelijke besluitvormings- en afstemmingsstructuur. Het kabinet zal daarom de positie versterken van het Korpsbeheerdersberaad (KBB), waarin de verzamelde korpsbeheerders en de voorzitter van het college van procureurs-generaal zitting hebben. Dat beraad, dat nu geen formele status heeft, wordt in de wet opgenomen. De verzamelde korpsbeheerders gaan, onder voorzitterschap van een vrijgesteld voorzitter, met de ministers afspraken maken over landelijke prioriteiten en gaan tevens zorgen voor het vaststellen en uitvoeren van het gemeenschappelijke beleid op het terrein van de taakuitvoering en het beheer van de politie. De voorzitter wordt benoemd op voordracht van de ministers van BZK en Justitie. Het Korpsbeheerdersberaad krijgt een recht op aanbeveling, opdat de voor te dragen kandidaat het vertrouwen van het beraad heeft.

Besluiten van het Korpsbeheerdersberaad worden in beginsel bij meerderheid van stemmen genomen en zijn bindend voor alle korpsbeheerders. Het Korpsbeheerdersberaad legt hierover verantwoording af aan de beide ministers. De ministers leggen verantwoording af aan de Tweede Kamer over de landelijke doelstellingen voor de politie, de bereikte resultaten en de landelijke strategische koers van de politie. Het Korpsbeheerdersberaad zal worden ondersteund door een Raad van Korpschefs (RKC), die ook in de wet zal worden opgenomen.

Bovenregionale samenwerking

De ministers zullen met het Korpsbeheerdersberaad en het College van procureurs-generaal overleg voeren over de onderwerpen die zich lenen voor bovenregionale samenwerking. Dit omdat veel politieregio's te klein zijn om zelfstandig alle expertise in huis te hebben. Nu al zijn sommige taken bovenregionaal georganiseerd, zoals sommige recherchetaken op het terrein van de middencriminaliteit, milieuteams en fraudeteams. Uitbreiding met andere specialistische opsporingstaken ligt voor de hand, zoals digitale opsporing (cybercrime). De samenwerking zal gebeuren in een vaste geografische indeling van clusters van regionale korpsen.

Een te geringe schaalgrootte kan reden zijn om regio's samen te voegen. Samen met de betrokken korpsbeheerders wordt gekeken waar dat wenselijk of nodig is. Gedacht wordt aan een schaalvergroting naar 20 tot 22 regio's. Harde randvoorwaarden daarbij zijn congruentie met de veiligheidsregio's en goede aansluiting bij de grenzen van de gerechtelijke kaart, die momenteel wordt herzien.

De sturing door de ministers moet nog meer dan nu worden verplaatst van aantallen agenten (input) naar de kwaliteit van de politie en de resultaten van

het politiewerk (output). Daarom zullen afspraken over de basiskwaliteit in regelgeving worden vastgelegd.

Landelijke samenwerking

Er komt een landelijke dienst die bestaat uit drie onderdelen: de concernstaf, de Dienst Bedrijfsvoering en de Politieacademie. Als de efficiency daarmee gediend is, worden bedrijfsvoeringstaken van de politie landelijk gebundeld in een Dienst Bedrijfsvoering, die onder het Korpsbeheerdersberaad valt. Bepaalde taken op het gebied van personeels- en salarisadministratie, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting kunnen op die manier niet alleen efficiënter uitgevoerd worden, maar ook effectiever en met meer kwaliteit. De winst die dat oplevert komt vrij voor de politiekorpsen in de vorm van meer executief beschikbare politiemensen.

Voor sommige uitvoerende taken geldt dat ze beter (boven)regionaal uitgevoerd blijven of kunnen worden. Op basis van onderzoek wordt in de eerste maanden van 2009 bepaald welke taakvelden in beginsel door die landelijke ondersteunende dienst zullen worden uitgevoerd en welke (boven)regionaal.

Over deze plannen zijn nog wel enkele cruciale vragen te stellen die ook een relatie hebben met de ontwikkeling van de veiligheidsregio.¹³

1. Hoe verhoudt de ontwikkeling van de veiligheidsregio zich tot de ontwikkeling van de politieregio?

In de plannen van het kabinet over het politiebesteding wordt slechts zijdelings gerefereerd aan de ontwikkeling van de veiligheidsregio. Dat doet het gevoel versterken dat voor de politie de veiligheidsregio niet van groot belang is. Er zijn geen pogingen gedaan de beide wetgevings- en ontwikkelingstrajecten intensiever op elkaar te betrekken en eventueel zelfs in elkaar te schuiven. De politie ontwikkelt zich onmiskenbaar nationaler, terwijl de veiligheidsregio vooral vanuit de lokale realiteit is opgebouwd. Het zou denkbaar en wenselijk zijn om deze ontwikkelingen meer op elkaar af te stemmen. Veiligheidsbeleid, criminaliteitsbestrijding, handhaving, crisismanagement en rampenbestrijding liggen dicht bij elkaar. Nu dreigt het risico dat de politie zich verdergaand nationaal vormgeeft maar de brandweer en de GHOR hoogstens regionaal zijn georganiseerd. Dezelfde argumenten die voor verdere centralisering van beheer voor de politie gelden, kunnen ook worden gehanteerd voor de brandweer en de GHOR. De ontwikkeling van het politiebesteding loopt op dit moment niet parallel met de ontwikkeling van de veiligheidsregio's.

¹³ Zie meer uitgebreid Muller 2009.

2. *Is er nu sprake van een nationale politie?*

Het gezag over de politie wijzigt niet, dat blijft bij de burgemeester en de officier van justitie. Het kabinet benadrukt steeds dat het regionale bestel blijft behouden. De korpsbeheerder blijft verantwoordelijk voor het beheer van het regionale korps en het regionale college blijft verantwoordelijk voor de vaststelling van het regionale organisatie en formatieplan, de regionale begroting en het regionale beleidsplan. Op landelijk niveau komen een wettelijk geregeld Korpsbeheerdersberaad, een Raad van korpschefs en een Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering (en de Politieacademie). De dienst bedrijfsvoering wordt belast met de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken van alle korpsen: personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting. Het Korps landelijke politiediensten (KLPD) wordt omgevormd tot een Korps Landelijke Politie met uitsluitend landelijke politietaken die executieve bevoegdheden vereisen.¹⁴ Met deze voorstellen is het beheer en bestuur van de Nederlandse politie grotendeels genationaliseerd. Formeel is er geen nationale politie omdat er geen rechtsreeks gezagsrelatie bestaat tussen het kabinet en de politie en voor wat betreft het beheer de korpsbeheerders en de regionale colleges nog specifieke taken hebben. De ontwikkeling is echter onmiskenbaar naar een maar nationale politieorganisatie. Maar wat betekent dit nu voor de nationale en decentrale crisisorganisatie?

3. *Is de positie van de korpsbeheerder/voorzitter veiligheidsregio/burgemeester grote stad niet te machtig?*

De posities van korpsbeheerder, voorzitter veiligheidsregio en burgemeester van een grote stad komen allemaal samen in een persoon. Zij hebben een grote en steeds groter wordende rol in het veiligheidsbeleid en politieoptreden. Dat is tot op zekere hoogte ook verstandig en logisch. Bij deze functionarissen komen ook veel zaken samen. De burgemeester is en voelt zich ook de eerst verantwoordelijke voor de veiligheid in zijn gemeente en ook in zijn regio. Nu krijgen de korpsbeheerders ook een directe verantwoordelijkheid voor de politie Nederland als geheel. Zij overstijgen daarmee het belang van de eigen regio. Maar waarom is niet gekozen voor een vergelijkbare constructie als bij het OM (College van procureurs-generaal) of de zittende magistratuur (Raad voor de Rechtspraak)? Een College voor de Politie bestaand uit drie of vijf personen afkomstig uit politie, bestuur en OM kan heel goed het beheer en bestuur over de politie vormgeven. Daarmee kunnen de korpsbeheerders zich blijven concentreren op de eigen regio's en het College voor Politie is dan verantwoordelijk voor het landelijk beheer en bestuur over de politie. Op die manier kan wellicht meer eenduidig vormgegeven worden aan ieders verantwoordelijkheid.

¹⁴ Interessant is nog de vraag of dit ook consequenties zal hebben voor het beheer en bestuur over het KLPD/KLP.

4. *Hoe gaat het veiligheidsbestel en het politiebestedel zich in de toekomst ontwikkelen?*

Worden de veiligheidsregio's straks echte veiligheidsregio's of blijven het crisisregio's? Gaan we straks echte nationale politie krijgen of niet? Wordt het aantal regio's daadwerkelijk minder? Wordt de brandweer nu wel of niet wettelijk geregionaliseerd of zelfs genationaliseerd? Velen lijken er vanuit te gaan dat de huidige voorstellen een tijdelijk karakter zullen hebben. Het is een tussenstap op weg naar... Zou het niet wenselijk zijn om het debat te voeren waar we uiteindelijk met het veiligheids- en politiebestedel heen willen? Tussenstappen zijn waardevol maar het is wel verstandig ergens naar toe te werken. Kabinetsformaties zijn belangrijke momenten om tot vergaande structuurveranderingen te kunnen komen. Wat is nu de inzet van alle betrokkenen voor de kabinetsformatie over een aantal jaren?

5. Toekomst veiligheidsregio's

Met de veiligheidsregio wordt Nederland niet veiliger, de bestuurlijke doeltreffendheid wordt niet vergroot, de democratische legitimiteit niet gediend en het sluit ook nog niet goed aan bij de ontwikkeling van de politie-regio's. Moet de veiligheidsregio dan maar niet worden gevormd? Nee, deze conclusie is te eenvoudig en te snel. De rampenbestrijding en de crisisbeheersing moeten nog steeds beter en bedrijfszekerder worden. Daar zijn vriend en vijand het over eens. De maatschappelijke en daarmee ook de politieke acceptatie van onveiligheid is veranderd en dat maakt aanpassingen in de uitvoering onvermijdelijk. Wat er wel zou moeten komen is een veiligheidsregio die bestuurlijk en inhoudelijk consistent en effectief is. De huidige mengelmoes in het Wetsvoorstel veiligheidsregio's kan worden ontward in twee modellen die allebei in zichzelf consistent en effectief zijn. Ze verschillen wel compleet in bestuurlijke en inhoudelijke opbouw. Het ene model kan de 'intergemeentelijke veiligheidsregio' genoemd worden. Het andere model is te typeren als 'het regionale functionele veiligheidsbestuur'.

Intergemeentelijke veiligheidsregio

Om de problemen te vermijden die te maken hebben met de bestuurlijke doeltreffendheid en de democratische legitimiteit, wordt in deze variant de keus gemaakt om de bestuurlijke werkelijkheid in ons land zoveel mogelijk als uitgangspunt te blijven hanteren.

Het accent wordt heel sterk gelegd op het optimaliseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Op de geografische schaal van de politie-regio's dienen er met betrekking tot de prestaties van de hulpdiensten bij crises en rampen, harde en wettelijk vastgelegde eisen te gelden: zoals voor opkomsttijden (per type en gebied wel differentiatie mogelijk, mits democratisch gelegitimeerd), multidisciplinaire beoefendheid, kennisniveaus, samenwerkingspartners. Gemeenten moeten ook in dit model verplicht samenwerken op deze schaal en krijgen toch ook te maken met toegenomen wettelijke eisen. Maar allerlei andere eisen en stimulansen (zoals de regionaliseringssubsidie voor de 'vrijwillige' regionalisering van de brandweer) blijven achterwege.

Verdere vormvoorschriften met betrekking tot het regionale gezag bij rampen, het regelen van de samenstelling van het WGR-bestuur, blijven in dit model achterwege. Het is in dit model niet nodig om ambities te formuleren die verder gaan dan de prestaties over de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Dat aspect, en dat aspect alleen, gaan we beter en professioneler doen. De rest van de veiligheidsambities van kabinet en lokaal bestuur mogen wel blijven bestaan als streefbeeld, maar dat wordt verder overgelaten aan de kracht van het lokale bestuur en zijn vermogen om op regionaal niveau als verlengd lokaal bestuur zich verder te ontwikkelen.

De inbreuk die er nog wel is in dit model op min of meer ‘normale’ bestuurlijke verhoudingen (namelijk verplichte schaal en extra wettelijke veiligheids-eisen), wordt gelegitimeerd door de alom erkende noodzaak om eenduidige en transparante normen te stellen. Bovendien helpt dit ook om bij bovenregionale problemen de onderlinge samenwerking en vervanging van hulpdiensten te vergemakkelijken. Vanwege deze ‘inbreuk’ op normale bestuurlijke verhoudingen staat er in dit model ook wat tegenover. De rijksoverheid doet een extra structurele storting in het gemeentefonds ten behoeve van de veiligheid. Dit bedrag komt overeen met de uitvoeringslasten van die toegenomen wettelijke eisen. Dat geld wordt niet naar de veiligheidsregio overgemaakt, maar gaat naar de gemeenten. Zij zorgen voor de financiering van de veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur. In dit model blijft de kritiek bestaan die te maken heeft met de werking van de WGR. Bij dit model hoort dan ook dit nadeel. Het zou passend zijn als er door kabinet en gemeenten (en provincies), een majeure inspanning gedaan zou worden om deze vorm van intergemeentelijke samenwerking eens op te frissen, te moderniseren en democratisch beter te be-instrumenteren.

Regionaal functioneel veiligheidsbestuur

In dit volstrekt andere model wordt de keus gemaakt voor een geheel ander bestuur.

Het accent wordt hierin gelegd op het bijeenbrengen van alle veiligheidsdiensten teneinde veel meer te bereiken dan alleen het optimaliseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Op de geografische schaal van de politieregio's dienen er uiteraard ook in dit model met betrekking tot de prestaties van de hulpdiensten dezelfde wettelijke eisen te gelden, zoals hierboven aangegeven. In dit model dient er een functioneel regionaal veiligheidsbestuur bij wet ingesteld te worden. Dit veiligheidsbestuur komt in de plaats van het huidige decentrale politiebesteding (het regionaal college) en het huidige intergemeentelijke brandweerbestuur, inclusief GHOR. Verzekerd moet worden dat gemeenten hun brandweerorganisaties volledig regionaliseren, via een wettelijke verplichting. Verder horen bij dit model ook andere eisen en voorschriften met betrekking tot het regionale gezag bij rampen, het regelen van de samenstelling van het functionele veiligheidsbestuur en dergelijke. In dit model passen veel uitgebreidere ambities dan alleen maar de prestaties over de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Ook de overhe-

veling van de GGD'en naar dat functionele veiligheidsbestuur komt in dit model – op termijn – in zicht. Het betekent ook dat gemeenten een deel van hun takenpakket zullen gaan afstaan aan dat veiligheidsbestuur. Met name recente taken als de uitvoering van de bestuurlijke boete, het huisverbod, het preventief fouilleren en de aanpak van de drugsbanden horen thuis bij het veiligheidsbestuur. Het sociale beleid van gemeenten, daar waar het raakt aan de veiligheidstaken, zal een voortdurende afstemming vergen tussen gemeenten en het veiligheidsbestuur. Het veiligheidsbestuur zal van gemeenten steeds nadrukkelijker vragen om zich via intergemeentelijke samenwerking zo te organiseren dat er vanuit het functionele veiligheidsbestuur op de meest efficiënte wijze samengewerkt kan worden. Nieuwe ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid worden in dit model vooral van het functionele veiligheidsbestuur verwacht.

Dit model introduceert dus een nieuw functioneel bestuur. De rijksoverheid financiert dit rechtstreeks en volledig. Gemeenten komen er niet meer aan te pas. De 'vroegere' gemeentelijke brandweren zijn overgeheveld en de daarmee verbonden financiën zijn uit het gemeentefonds gelicht en aan het functionele veiligheidsbestuur overgedragen. Verder heeft de rijksoverheid hieraan toegevoegd de middelen die nodig zijn voor de extra wettelijke eisen die gesteld zijn. In dit model blijft de kritiek bestaan die te maken heeft met de democratische legitimering. Het zou passend zijn als er in dit model een veiligheidschap zou ontstaan à la het waterschap. Ingezetenen zouden via verkiezingen een veiligheidsraad kunnen samenstellen. Dit functionele bestuur met een democratisch gekozen raad en met een gesloten huishouding zou dit probleem kunnen oplossen. Het probleem van uitholling van de organieke bestuurslaag gemeenten is in dit model een ernstig nadeel.

6. Slot

De twee modellen laten in hun essentie zien dat het huidige wetsvoorstel voor de veiligheidsregio's van beide wat combineert. De gekozen combinatie belooft niet veel goeds voor de benoemde problemen. In een dergelijke situatie blijkt vaak het zoeken naar vereenvoudiging heel goed te kunnen helpen. De mengelmoes weer wat uit elkaar halen en een paar zaken goed regelen, zou de veiligheid wel eens het beste kunnen dienen.

Bijlagen

Bijlage I

Over de auteurs

Jan Schinkelshoek (Capelle aan den IJssel, 1953), lid van de Tweede Kamer voor het CDA, draait al vele jaren ‘rondjes rond het Binnenhof’, zoals hij het noemt: als politiek journalist, als politiek adviseur en politiek commentator. Zijn werkzame leven heeft zich afgespeeld op het snijvlak van journalistiek en communicatie met de politiek als rode draad. Begonnen als parlementair redacteur bij Het Reformatorisch Dagblad en de Haagsche Courant in de jaren '70, was hij in de jaren '80 hoofd van de afdeling voorlichting van het CDA, om in de jaren '90 via het ministerie van Justitie (directeur voorlichting) en wederom de Haagsche Courant (algemeen hoofdredacteur) – na een uitstap naar de Rabobank (directeur communicatie) – in 2006 tot parlementariër te worden verkozen.

Prof.dr. Kim Putters (1973) is bestuurskundig hoogleraar Management van instellingen in de gezondheidszorg bij het Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij houdt zich daar onder meer bezig met vraagstukken rond het bestuur en management in de zorg, en met de rol van kennis, advies en informatie in beleid en bij de uitvoering van dat beleid. Daarnaast is Putters lid van de Eerste Kamer voor de PvdA en heeft hij verschillende maatschappelijke functies in Raden van Toezicht en commissies.

Andrée van Es (1953) is sinds eind 2007 Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (ministerie van BZK). Eerder was zij onder meer Tweede Kamerlid, directeur van het centrum voor politiek en cultuur De Balie en voorzitter van GGZ Nederland, de branche-organisatie van de geestelijke gezondheidszorg. Andrée van Es was van 1997-1999 lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Monique Leyenaar is hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Zij doet met name onderzoek naar burgerparticipatie en institutionele hervormingen. Zij adviseert de Nederlandse overheid geregeld over bovengenoemde onderwerpen en sinds 2005 is zij lid van de Kiesraad

Mr. H.D. Tjeenk Willink (1942) is sedert 1 juli 1997 Vice-President van de Raad van State. Daarvoor was hij o.m. voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst en raadadviseur bij het Kabinet van de minister-president.

Annemarie Jorritsma is sinds 1 januari 2008 voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Zij begon haar politieke loopbaan in Bolsward, waar zij van 1978 tot 1988 lid was van de gemeenteraad namens de VVD. Voor dezelfde partij was ze sinds 1982 lid van de Tweede Kamer. In 1994 werd zij minister van Verkeer en Waterstaat, en vanaf 1998 was Jorritsma minister van Economische Zaken en vice-premier. Op 18 augustus 2003 werd zij burgemeester van Almere na daarvoor korte tijd interim-burgemeester van Delfzijl te zijn geweest.

Jean Eigeman (1954), politicoloog. Hij is sinds 2006 zelfstandig ondernemer (Eigeman-ID, consultancy for public policy). Hij werkt o.m. voor VNG International (capacity building, Good Governance). Zijn politieke loopbaan begon in 1986 in de gemeenteraad van Culemborg, hij was er vanaf 1989 10 jaar wethouder. Tussen 1999 en 2006 is hij secretaris – directeur geweest van de Regio Rivierenland en plv. directeur Bestuurlijke en Juridische zaken van de VNG.

Jan Franssen (1951) is sinds 2000 commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland en sinds 2001 voorzitter van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Hij begon zijn bestuurlijke carrière in 1974 als lid van de gemeenteraad van Nederhorst den Berg, was van 1982 tot 1987 lid van Provinciale Staten van Noord-Holland en van 1982 tot 1994 lid van de Tweede Kamer, onder meer als woordvoerder onderwijs en binnenlands bestuur. Van 1994 tot 2000 was hij burgemeester in Zwolle. Als burgemeester was hij ook een jaar voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Dr. Sybe Schaap (1946) is dijkgraaf van Waterschap Groot Salland, voorzitter van de Unie van Waterschappen, docent filosofie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en de Kareluniversiteit te Praag. Hij is tevens lid van de Eerste Kamer (VVD). Hij deed de Hogere Landbouwschool (Leeuwarden), MO-economie en studeerde sociale wetenschappen en filosofie. Hij is gepromoveerd in de filosofie (Amsterdam) en gehabiteerd in de filosofie (Praag).

Saskia J. Stuiveling is president van de Algemene Rekenkamer. Na haar studie bedrijfskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam was Stuiveling onder meer werkzaam als organisatie-adviseur, als beleidsmedewerker van de Rotterdamse burgemeester en als waarnemend Gemeentelijk Ombudsman in Rotterdam. Daarnaast is zij enkele maanden lid geweest van de Eerste Kamer voor de Partij van de Arbeid, is zij in dienst van de Tweede Kamer belast geweest met de coördinatie van de parlementaire enquête naar het Rijn-Schelde-Verolme concern en was zij staatssecretaris van Binnenlandse

Zaken in het tweede kabinet-Van Agt. Zij is sinds 1984 lid van het College van de Algemene Rekenkamer.

Mirjam Brandenburg is beleidsmedewerker van de president van de Algemene Rekenkamer. Zij studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Daarna volgde zij de BOFEB, de postdoctorale beroepsopleiding financieel economisch beleidsmedewerker. Voordat zij bij de Algemene Rekenkamer in dienst kwam was ze onder meer werkzaam bij de directie Financieel Economische Zaken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Alex Brenninkmeijer (of Dr. A.F.M.) is sinds 2005 de Nationale ombudsman. Daarvoor was hij als hoogleraar staats- en bestuursrecht werkzaam bij de Universiteit Leiden en bekleedde hij de Albedaleerstoel voor arbeidsverhoudingen bij de overheid en ADR. Naast zijn wetenschappelijke loopbaan is hij gedurende 20 jaar in verschillende rechterlijke functies bij de rechtspraak betrokken geweest: fiscaal, sociaal, ambtenarenrecht en civiel.

Sjoerd E. Zijlstra (1961) is sinds 2000 hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit. Hij was eerder onder andere werkzaam bij het ministerie van BZK, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, en bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is kerndocent Staatsrecht aan de Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen, en was van 2001-2009 lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Rien Meijerink (1943) studeerde economie. Van 1990 tot 1995 was hij werkzaam als secretaris-generaal van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Van 1995 tot 2000 was hij voorzitter van de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en van 2000 tot 2005 voorzitter Raad van Bestuur van het Universitair Medisch Centrum in Rotterdam (Erasmus MC). In 2006 was hij voorzitter van de Visitatiecommissie voor de Gerechten. Op dit moment is hij voorzitter van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. Verder werkt hij als adviseur bij Het Expertise Centrum en is hij onder meer voorzitter van de Raad van Toezicht van de Universiteit Utrecht.

Jan Willem Holtslag is vanaf begin 2008 adviserend lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij leidt een project over de toekomst van het Nederlandse openbaar bestuur. Daarvoor was hij achtereenvolgens werkzaam op een aantal beleidsterreinen bij het Kabinet van de minister-president, directeur-generaal voor het Openbaar Bestuur (1995-2000) en secretaris-generaal (2000-2008) bij het ministerie van Binnenlandse Zaken

en Koninkrijksrelaties. Hij studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam.

Drs. Frank Kerckhaert is lid van de Rob sinds 2001. Sinds het jaar 2000 is hij burgemeester van Hengelo en voorzitter van “Netwerkstad Twente”. Van 1990 tot 2000 was hij directeur/lid van de directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Prof. mr. dr. E.R. Muller is hoogleraar Veiligheid en Recht aan de Universiteit Leiden, directeur van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, en lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Drs. M.M.S. (Michael) Mekel is adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur en was onder meer betrokken bij de totstandkoming van het advies *Beter besturen bij rampen* (2008) waarin de Raad voorstellen deed voor een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Buiten de gebaande paden mei 2009
Een advies over intersectoraal gezondheidsbeleid
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg en de Onderwijsraad*)
- Slagvaardig bestuur mei 2009
Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur
- Democratie vereist partijdigheid april 2009
Politieke partijen en formaties in beweging
- Advies Code goed openbaar bestuur december 2008
- Advies wetgeving openbare lichamen Bonaire, september 2008
Sint Eustatius en Saba (BES)
- Beter besturen bij rampen juli 2008
Een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij
rampenbestrijding en crisisbeheersing
- Besturen over grenzen mei 2008
Opgave voor alle bestuurslagen
- Bevolkingsdaling maart 2008
Gevolgen voor bestuur en financiën
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Informatie: grondstof met toekomstwaarde maart 2008
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor cultuur*)
- Wetsvoorstel veiligheidsregio's december 2007
- De gedifferentieerde eenheidsstaat mei 2007
Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur
- Open huishouding van de provincie februari 2007
- Brief aan de kabinetsformateur januari 2007
Vertrouwen in bestuur vergroten
- Sociale preventie november 2006
Bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid

- Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bestuurders en ambtenaren september 2006
- Bestuur op maat
Advies over middenbestuur november 2006
- Benoemingen in het openbaar bestuur
Transparant, onderbouwd en functioneel juli 2006
- Verschil moet er zijn
Bestuur tussen discriminatie en differentiatie april 2006
- De burgemeester van de provincie?
Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan maart 2006
- Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Wadden*) december 2005
- Tussen oorlog en vrede oktober 2005
Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid
- Over de staat van de democratie september 2005
Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek
- Autonom of automatisch? augustus 2005
Advies over gemeentelijke autonomie
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Niet teveel gevraagd! juni 2005
Een analyse van Kamervragen
- Nationale coördinatie van EU-beleid:
een politiek en proactief proces december 2004
- Commentaar op het rapport 'Een herkenbare staat'
van de werkgroep-Kohnstamm december 2004
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgemaakt. Herkenbare geneeskundige
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio juli 2004
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg*)
- Commentaar op het rapport 'De Schaduwmacht' juni 2004

- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004
Reactie op 'Naar een sterker parlement'
- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken
- Veiligheid op niveau, februari 2003
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002
Benchmarks in het binnenlands bestuur
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar april 2002
lokale verantwoordelijkheid
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek maart 2002
en samenleving

- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat van de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999

- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen mei 2005
Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Jaarverslag 2008 maart 2009
- Verslag van de zesde Rob-lezing november 2008
Herwaardering van professionals, maar hoe?
- Werkprogramma 2009 september 2008
- Jaarverslag 2007 mei 2008
- Verslag van de vijfde Rob-lezing november 2007
Tussen kosmopolitisme en provincialisme
- Werkprogramma 2008 november 2007
- R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen april 2007
Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie
- Jaarverslag 2006 april 2007
- Standpunt ten aanzien van Commissie Versterking Randstad januari 2007
Eén Randstadprovincie zal bestuurlijke tegenstellingen verscherpen (commissie Kok)
- A.F.A. Korsten & P.J.M. de Goede (red.) december 2006
Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur
- Verslag van de vierde Rob-lezing november 2006
Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur
- Werkprogramma 2007 november 2006
- Jaarverslag 2005 juni 2006
- Verslag van de derde Rob-lezing november 2005
Democratie tussen rationaliteit en spiritualiteit
- Verslag invitational conference juni 2005
Adviseren aan de andere overheid
(samen met de RVZ)
- Jaarverslag 2004 april 2005

- Verslag van de tweede Rob-lezing
Integratie en differentiatie in de Europese Unie februari 2005
- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium,
26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003
Grondwet en openbaar bestuur november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing
Crisis en vernieuwing november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,
Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000

/180/

- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter: De heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**
Minister van Staat
- Plv. voorzitter: Mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**
Oud-lid van de Tweede Kamer en voormalig voorzitter van
stadsdeel Centrum, Amsterdam
- Leden: De heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**
Burgemeester van Hengelo
- De heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**
Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht
- De heer **drs. P.A. Lankhorst**
Adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg
- Mevrouw **drs. W.M.C. Möhring MMC**
Partner bij Boer&Croon Executive Managers
- De heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**
Hoogleraar Veiligheid en Recht aan de Universiteit Leiden
- De heer **drs. C.J.N. Verstedden**
Oud-griffier van de provincie Noord-Holland
- Mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland en tevens lid
van de Raad voor de financiële verhoudingen
- De heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit
- Waarnemend lid: De heer **mr. M.A.P. van Haersma Buma**
Dijkgraaf van Delfland en tevens voorzitter van de Raad
voor de financiële verhoudingen
- Secretaris: De heer **dr. C.J.M. Breed**

